

AUDITION PARLEMENTAIRE 2008 AUX NATIONS UNIES

New York, 20-21 novembre

Document de travail : séance I

DE LA RESPONSABILITE DE PROTEGER¹

Pourquoi la responsabilité de protéger ?

La responsabilité de protéger est un principe qui vise à faire en sorte que la communauté internationale ne manque plus jamais à son devoir d'agir face au génocide ou à d'autres formes de violations caractérisées des droits de l'homme. La responsabilité de protéger a été adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet mondial de 2005 siégeant en qualité d'Assemblée générale des Nations Unies. Ce principe prévoit, premièrement, que les Etats ont l'obligation de protéger leurs citoyens des atrocités massives; deuxièmement, que la communauté internationale doit les y aider; et, troisièmement, que si l'Etat concerné ne fait pas le nécessaire, la responsabilité en revient à l'ensemble des Etats. Il faut y voir une promesse solennelle des dirigeants de chaque pays à tous les hommes et toutes les femmes exposés à des atrocités massives.

Quelles sont les formes d'abus visées par la responsabilité de protéger ?

Le *Document final du Sommet mondial des Nations Unies de 2005* limite expressément l'application de cette règle à quatre types d'atrocités massives: génocide, nettoyage ethnique, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Hormis pour le nettoyage ethnique, crime classé récemment parmi les crimes d'atrocité, ces termes ont été clairement et soigneusement définis dans toute une gamme de documents, dont le Statut de la Cour pénale internationale. La responsabilité de protéger ne s'applique pas à un grand nombre menaces graves pour la sécurité humaine, qui seraient causées par les changements climatiques ou des maladies, ou par n'importe quelle politique nocive voire dévastatrice, telle que la suspension des libertés civiles ou la corruption massive, ni aux coups d'Etat. D'autres instruments, cadres juridiques et institutions relatifs aux droits de l'homme, sont plus adaptés pour répondre à ces questions.

Comment fonctionne-t-elle ?

Au cœur de cette nouvelle norme figure le principe selon lequel les Etats, avec l'aide de la communauté internationale, doivent agir pour prévenir les atrocités massives. Il est une autre idée tout aussi centrale, qui veut que les tiers compétents devraient aider les Etats à prévenir ces crimes massifs par ce que le document de l'ONU appelle des « moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques ». Il peut s'agir de renforcer les capacités de l'Etat grâce à une assistance économique, de réformer l'état de droit ou de consolider les institutions politiques et autres; ou, lorsque les hostilités ont déjà commencé ou semblent imminentes, d'engager des actions directes de médiation. Le dialogue diplomatique qui a fait suite aux élections contestées du Kenya, ou le travail des pays voisins et de l'ONU pour soutenir le

¹ Note d'information établie par le Centre mondial pour la responsabilité de protéger.

gouvernement du Burundi, démontrent l'un et l'autre la nécessité absolue d'efforts de coopération pour prévenir les atrocités.

Ce n'est que lorsque ces moyens se sont avérés sans succès que la communauté internationale, agissant par le biais du Conseil de sécurité, peut recourir à des mesures coercitives, notamment à des mesures controversées, telles que les sanctions ou menaces de sanctions économiques, l'embargo sur l'armement, ou la menace de poursuites pénales internationales contre les criminels. Si les moyens pacifiques ne suffisent pas et que l'Etat manque manifestement au devoir de protéger sa population, alors - et alors seulement - le Conseil de sécurité peut envisager de recourir à la force militaire.

Comment a-t-elle été envisagée ?

Ce nouveau principe a de nombreuses origines: le développement du droit humanitaire international qui a débuté avec les Conventions de Genève à la fin du XIX^{ème} siècle et s'est accéléré dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale; la volonté croissante du Conseil de sécurité, depuis la fin de la Guerre froide, d'autoriser les actions énergiques et parfois coercitives dans les Etats réfractaires et faibles; et le profond sentiment de dégoût de la communauté internationale qui n'a pas réussi à intervenir de manière efficace en Somalie, au Rwanda et en Bosnie. Le besoin d'une nouvelle norme largement acceptée pour orienter la riposte internationale face aux atrocités est devenu évident en 1999 avec les bombardements de l'OTAN pour mettre fin au nettoyage ethnique au Kosovo, lorsque le Conseil de sécurité s'était retrouvé dans l'impasse: même les partisans de cette intervention qui la jugeaient légitime sur le plan moral, étaient gênés par son caractère illicite au regard du droit international.

Tout au long des années 90, l'ONU a été profondément divisée entre les partisans du « droit à l'intervention humanitaire » et ceux qui pensaient que cette doctrine constituait une atteinte indéfendable à la souveraineté de l'Etat. A l'époque, le Secrétaire général Kofi Annan affirmait que l'ONU risquait de se discréditer si elle ne réagissait pas aux drames du Rwanda et de Srebrenica, et il avait mis les Etats membres en demeure de s'entendre sur un cadre d'action. Le rapport publié en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats énonce le principe de « la responsabilité de protéger », qui est axé non pas sur le « droit » d'intervention des tiers, mais sur la responsabilité de tous les Etats de protéger les personnes en danger. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a fait sien ce concept, de même que le Secrétaire général et les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Assemblée générale pour le soixantième anniversaire de l'ONU ont adopté à l'unanimité, dans le *Document final du Sommet mondial*, la « responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ».

Quelle est son incidence sur le principe de souveraineté ?

Les Etats acceptent depuis longtemps des restrictions à leurs agissements, que ce soit à l'endroit de leurs citoyens ou des autres. La Déclaration universelle des droits de l'homme exige que les Etats protègent les droits individuels et sociaux; les Conventions de Genève et divers traités et conventions interdisant la torture, la traite des personnes ou la prolifération nucléaire restreignent eux aussi le droit des Etats de faire ce qu'ils veulent. Parallèlement, la notion de souveraineté a évolué, à la fois en raison de la sensibilité croissante aux droits de l'homme et de la réaction aux atrocités commises contre des citoyens par leurs propres dirigeants. La souveraineté se définit de plus en plus, non pas comme le droit de réprimer ses concitoyens, mais plutôt comme un

ensemble d'obligations envers les citoyens. Kofi Annan faisait état de la souveraineté de l'individu au même titre que celle de l'Etat. Francis Deng, Conseiller spécial pour la prévention du génocide et ancien Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées, a élaboré la notion de « souveraineté conçue comme une source de responsabilité ». Et la première de ces responsabilités est, selon lui et d'autres, de protéger les citoyens des formes d'abus les plus atroces. Pour dire les choses simplement, les citoyens passent en premier.

Quand faut-il envisager de faire intervenir l'armée ?

Une intervention en temps voulu aurait pu arrêter, sinon empêcher, le génocide du Rwanda, et peut-être aussi celui du Cambodge et d'autres encore. Néanmoins, dans nombre d'autres cas où le niveau des violations atteint le seuil de la responsabilité de protéger, la réponse la plus efficace est bien moins évidente. Le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats et le rapport du Secrétaire général de l'ONU intitulé *Dans une liberté plus grande* proposent cinq « principes de précaution » ou « critères de légitimité » pour aider à orienter les décisions: la violence en cause doit se traduire par des pertes effectives ou une menace de pertes considérables en vies humaines ou un nettoyage ethnique; le but de l'intervention doit être d'éviter ou de faire cesser les souffrances; la force militaire doit être le dernier recours; les moyens doivent être à la mesure des fins; et l'intervention doit avoir des chances raisonnables de réussir. Les gouvernements n'ont pas accepté d'intégrer des principes de précaution dans le *Document final du Sommet mondial*. Ainsi, il n'existe pas actuellement de principes formellement reconnus - pas même à titre volontaire - pour orienter les décisions du Conseil de sécurité. Ces normes peuvent et doivent, néanmoins, continuer à éclairer le débat public et les délibérations des gouvernements.

Où cela mène-t-il ?

Il y a trois difficultés majeures à mettre en pratique la théorie de la responsabilité de protéger. La première est d'ordre conceptuel. Il s'agit de faire en sorte que le champ d'application et les limites de la norme telle qu'elle a évolué soient bien compris en tous points de la planète, de façon à dissiper les malentendus (par exemple l'idée que la responsabilité de protéger n'est qu'une question d'intervention militaire) et que lorsque de nouvelles situations exigeront une action préventive ou une réaction de la communauté internationale, il se dégagera un vaste consensus sur ce qu'il faut faire.

La seconde difficulté est d'ordre institutionnel. Il s'agit de faire en sorte que les gouvernements et les organisations intergouvernementales bénéficient de toutes les ressources diplomatiques, civiles et, au besoin, militaires nécessaires à une alerte et une action rapides, pour fournir une assistance essentielle aux pays qui en ont besoin et qui le souhaitent - et plus important, à la population qui a désespérément besoin de protection.

La troisième est, comme toujours, politique et consiste à s'assurer que la prochaine fois que des atrocités massives seront commises, les décideurs compétents auront la volonté nécessaire, ce qui suppose d'instaurer des dispositions pour une mobilisation effective des gouvernements et de la société civile.

Il y aura inévitablement encore des crises qui menaceront de causer des pertes importantes en vies humaines et avec elles des débats pour déterminer quelles sont les mesures les plus appropriées face à la tuerie de civils au Darfour, au cyclone Nargis au Myanmar et à la violence qui a entouré les élections au Zimbabwe. La communauté internationale des Etats devra répondre à des

questions extrêmement délicates et pénibles quant à l'applicabilité de la responsabilité de protéger, ce qui ne fait que démontrer la nécessité de définir clairement la portée et les limites de ce nouveau principe. La volonté de faire naître un consensus politique dans chaque cas dépendra en partie de ce qu'un accord aura été trouvé sur ce que les Etats sont convenus de faire lorsqu'ils ont accepté d'endosser la responsabilité de protéger en 2005. Mais elle dépendra aussi de l'évolution de l'opinion publique. Les dirigeants ne prendront de vrais risques que si les citoyens l'exigent. Or, ce n'est que depuis peu que le public exige que les dirigeants réagissent aux violations des droits de l'homme à l'étranger. Plus la clameur enflera, plus il y a de chances que des mesures soient prises.