

La responsabilité de protéger: Mauvaises querelles et vraies questions

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2010

Fecha de aceptación: 19 de marzo de 2011

Sandra Szurek*

Resumen: El principio de responsabilidad que lleva a que todo Estado proteja su población en el interior de sus fronteras contra crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio o limpieza étnica fue admitido y reconocido en el documento final adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en la conferencia mundial del año 2005. A partir de esa fecha, la noción de responsabilidad de proteger es objeto de un profundo trabajo de reflexión en el seno de las Naciones Unidas, aprovechando que tiene un amplio apoyo de la comunidad internacional, aunque también tiene sus detractores.

La presente contribución tiene por objeto mostrar, independientemente del proceso de intención hechos al concepto, las preguntas y dificultades que su aplicación puede acarrear en las diferentes fases de su ejecución por parte del Estado al que le corresponde en primer lugar; o a la comunidad internacional que asume esa responsabilidad, a modo subsidiario, en caso de imposibilidad o de falta de voluntad del Estado hacia el cumplimiento de esta obligación.

Precisar los diferentes medios y condiciones que conlleva la noción de responsabilidad de proteger. Hoy en día se ha vuelto apremiante en la medida en que hechos como los de Libia han hecho que sea necesario pasar de la teoría a la práctica en lo relativo a este concepto.

* Professeur émérite à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Professeur associé au Centre de recherche de l'Institut des Hautes Etudes Internationales (IHEI), Université Paris II Panthéon Assas. sandra.szurek@wandadoo.fr

Para citar este artículo: Szurek, Sandra (2011), La responsabilité de protéger: Mauvaises querelles et vraies questions, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional* n.º 4, pp. 47-69.

Palabras clave: Responsabilidad de proteger, R2P, comunidad internacional, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, intervención humanitaria.

Résumé: Le principe de la responsabilité qui incombe à tout Etat de protéger à l'intérieur de ses frontières ses propres populations contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le crime de génocide ou contre le nettoyage ethnique a été reconnu et admis dans le Document final adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à l'issue du Sommet mondial de 2005. Depuis cette date, la notion de responsabilité de protéger qui a le soutien d'une large partie de la communauté internationale, mais aussi des détracteurs, fait l'objet d'un travail de réflexion et d'approfondissement sous l'égide des Nations Unies.

Cette contribution a pour objet de montrer, derrière les procès d'intention faits à ce concept, les questions et les difficultés que son application peut soulever aux différentes phases de sa mise en œuvre, tant pour l'Etat territorial auquel cette responsabilité incombe au premier chef, que pour la communauté internationale, investie de cette responsabilité, à titre subsidiaire, en cas d'impossibilité ou de mauvaise volonté de l'Etat territorial de s'acquitter de ce devoir.

Préciser les différents moyens et conditions d'action au titre de la responsabilité de protéger est d'autant plus urgent aujourd'hui que la pratique de l'intervention en Libye a fait passer la notion de responsabilité de protéger de la théorie à la pratique.

Mots clés: Responsabilité de protéger, R2P, Communauté internationale, Nations Unies, Conseil de Sécurité, intervention humanitaire.

Abstract: The 2005 World Summit of Heads of States and Governments has adopted by consensus the principle of the international responsibility of each State to protect his own population against crimes of war, crimes against humanity, crime of genocide and ethnic cleaning. Since this moment, responsibility to protect which is widely supported by a large part of the international community, but has also many critics, is a matter of reflection in the United Nations arena.

The subject matter of this contribution is to point out and discuss the questions and difficulties of the application of this principle, at different moments, like prevention of mass crimes or reaction to them, from the point of view of the territorial State, first and principally concerned, as

well as from the point of view of international community, the subsidiary subject of responsibility to protect.

The recent intervention in Libya has largely proved the necessity to precise at what conditions it is possible to implement the responsibility to protect.

Keywords: Responsibility to protect, International community, United Nations, Security Council, humanitarian intervention.

1. Le principe que tout Etat a la responsabilité de protéger sa propre population contre le crime de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique a été consacré par le Sommet mondial de 2005 à l'unanimité des chefs d'Etat et de gouvernement présents, aux paragraphes 138 et 139 du Document final adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 60/1¹.

2. C'est à la suite des événements dramatiques du Rwanda, où, impuissante, l'O.N.U. n'avait pu s'opposer au génocide, de l'ex-Yougoslavie, dont ceux de Srebrenica, puis enfin de ceux du Kosovo, que la notion de responsabilité de protéger a vu le jour. Là, de nouveau paralysée en dépit de la crainte d'un autre drame, l'O.N.U. avait laissé se dérouler une intervention armée sans l'accord du Conseil de sécurité. Conscient de la gravité de ces manquements, mais aussi des contradictions que révélaient les critiques émises dans chacune de ces situations, le Secrétaire général, Kofi Annan, interpellait l'ensemble de la communauté internationale en demandant à l'Assemblée générale des Nations Unies: "Que faire?", lorsque des populations sont victimes de la part de *leur propre Etat* de crimes de génocide ou d'autres crimes et exactions, pour les en protéger, si la souveraineté étatique est un obstacle infranchissable à une action de la communauté internationale? "Plus jamais cela" s'était écrié le Secrétaire général de l'O.N.U. après le génocide rwandais. Mais "Plus jamais *comme cela*", aurait-on pu dire également après le Kosovo. Que faire alors pour sortir de cette impasse politique et juridique, s'il était entendu, et c'était là l'aspect essentiel, qu'il n'était plus envisageable de rester passif et indifférent devant les crimes de masse perpétrés par un Etat derrière ses frontières.

¹ O.N.U., A.G., A/RES/60/1, du 16 septembre 2005.

3. Le gouvernement canadien apporta sa contribution à la réflexion en proposant l'institution d'une commission indépendante, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, la CIISE, dont les travaux devaient aboutir à un rapport développant le concept novateur de *responsabilité de protéger*² ou encore *R2P* comme on le désigne souvent. Au lieu de considérer ce que pouvaient faire les Etats tiers face à ces situations, les membres de la CIISE se sont interrogés sur ce que devait faire l'Etat territorial à l'égard de sa population. Ils ont ainsi dégagé un ensemble d'obligations à sa charge pour qu'il soit en mesure de la protéger des atteintes les plus graves qui avaient été érigées en crimes internationaux par la communauté internationale, depuis l'institution des tribunaux pénaux internationaux dans le début des années 1990. L'idée maîtresse qui sous-tend la responsabilité de protéger est que la souveraineté, attribut de l'Etat, si elle est toujours assortie d'un ensemble de droits, comporte des devoirs dont celui, fondamental, de la protection due à sa population contre les crimes internationalement consacrés. La responsabilité de protéger traduit donc une évolution notable du concept de souveraineté à l'aube du XXIème siècle, que les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en 2005 ont solennellement acceptée.

4. Cependant, et c'est là son autre intérêt, la responsabilité de protéger ne concerne pas uniquement le souverain territorial. Elle engage également l'ensemble de la communauté internationale, au sens le plus large: ont ainsi un rôle à tenir dans sa mise en œuvre, tant les Etats tiers que les organisations internationales, l'O.N.U. en tête, bien sûr, mais aussi les organisations non gouvernementales particulièrement efficaces quand il s'agit d'alerter sur les situations critiques voire cruciales de violations des droits de l'homme. Cette mobilisation générale, que la responsabilité de protéger traduit comme un devoir d'agir, une obligation de remplir le rôle dont chacun est investi par le droit³, peut avoir à se manifester à trois occasions: pour prévenir la survenance de situations susceptibles de conduire à ces exactions; pour les surmonter et y mettre fin le plus rapidement possible, si les actions en prévention échouaient; enfin pour établir ou rétablir les conditions indispensables à

² Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), co-présidée par G. Evans et M. Sahnoun, *La Responsabilité de protéger*, décembre 2001, Publié par le Centre de recherches pour le développement international CRDI, Canada.

³ Pour plus de développements sur ce que peut recouvrir la notion contemporaine de responsabilité, voy. S. SZUREK, "Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale", in, S.F.D.I., *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, pp. 91-134, et spéc. pp., 94-100.

L'éradication de la violence de masse dont les populations pourraient être de nouveau les victimes. La R2P se présente donc comme une obligation générale, de nature continue, incombant à tous, appelée à combiner un ensemble d'obligations de prévention, de réaction et de restauration dont l'objectif fondamental est la préservation de la paix civile lorsqu'elle est menacée en particulier par des violences criminelles de masse. Ainsi, qu'elle prenne la forme d'une action préventive, réactive ou d'une action curative pouvant aller jusqu'à nécessiter la reconstruction de l'Etat, selon un enchaînement variable des trois séquences en fonction des circonstances, la responsabilité de protéger concernera à titre subsidiaire l'ensemble de la communauté internationale. Celle-ci est bien soumise également à une obligation générale d'appui et de concours à l'Etat territorial s'il n'est pas en mesure de s'acquitter seul et par ses propres moyens de son obligation principale de protection ou, autre cas de figure, si par mauvaise volonté ou intentionnellement, ce dernier n'entend manifestement pas assumer ses responsabilités à l'égard de sa propre population.

5. Concept aux dimensions multiples, susceptible de modes de mise en œuvre variés selon la phase où il est appelé à jouer et l'attitude de l'Etat concerné, la responsabilité de protéger a ses zéloteurs mais aussi de farouches adversaires. Se prêtant assez aisément à des déformations, la notion suscite encore bien des débats. Ainsi, à vouloir faire découler la R2P en droite ligne du "droit d'ingérence humanitaire" prôné en leur temps par Bernard Kouchner et Mario Bettati⁴, en mettant sans plus de précaution l'accent sur ce dernier, la doctrine⁵ a réveillé les mauvaises querelles sur la notion si décriée et souvent mal comprise du droit ou devoir d'intervention humanitaire, que les détracteurs de la R2P agitent aujourd'hui comme un épouvantail pour discréditer ce nouveau concept et si possible l'enterrer.

6. Cette tendance négative ne l'a pas emporté. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus le 14 septembre 2009 sa première résolution sur le sujet, après y avoir consacré en juillet trois jours entiers de débats souvent vifs⁶ et avoir pris note du rapport du Secrétaire général, Ban

⁴ Voy, sur le sujet, M. BETTATI, *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Editions Odile Jacob, 1996, en particulier chapitre V, pp. 89-99 et chapitre VI, pp. 107 et ss.

⁵ Voy., par ex., A.J. BELLAMY, «The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention», *International Affairs*, 84-4 (2008), pp. 615-639; J.-F. THIBAUT, «Intervention humanitaire armée. Du Kosovo à la responsabilité de protéger: le défi des critères», *Annuaire français de relations internationales (AFRI)*, 2009. Article en ligne sur le site de l'AFRI.

⁶ Débat organisé par le président de l'Assemblée générale les 21, 23, 24 et 28 juillet 2009,

Ki Moon, sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*⁷. Mais l'avancée est prudente et fragile. Dans cette résolution particulièrement brève l'Assemblée générale a laconiquement décidé "de continuer sa réflexion" sur le concept. L'objectif est désormais l'approfondissement du dialogue entre les Etats, comme l'a souligné le Secrétaire général de l'O.N.U., pour parvenir à une conception acceptable pour tous de la R2P. Toutefois, en rappelant que l'objectif ultime de la R2P était "de sauver des vies en empêchant les violations massives les plus flagrantes des droits de l'homme"⁸, le Secrétaire général a implicitement signifié à l'ensemble des Etats que leur tâche était de trouver des solutions aux vraies questions que pose la R2P et non de multiplier les obstacles alimentant de mauvaises querelles non dépourvues d'arrière-pensées.

7. Dans cette perspective, l'objet de cette contribution est de faire le point sur le concept de R2P, en s'en tenant à ses aspects les plus saillants. Un début de pratique internationale montre que la R2P est l'objet de deux sortes de distorsions. Les unes tiennent à la finalité de la protection: par la généralité intrinsèque de sa formulation et son indétermination, la responsabilité de protéger se prête facilement à des applications beaucoup plus diversifiées que celles des crimes internationaux dont on voudrait faire son champ matériel exclusif. La première difficulté à laquelle les Nations Unies sont confrontées, est donc, pour reprendre leur expression, le maintien de l'intégrité du concept autour d'une conception étroite de la R2P (I). L'autre distorsion porte sur la question des réponses aux manquements à la responsabilité de protéger. En focalisation l'attention sur la question, essentielle certes, mais non exclusive, de l'intervention armée comme mesure de mise en œuvre de la R2P (II), le risque d'appauvrissement et de dénaturation du concept est considérable et ce danger mérite à ce titre d'être dénoncé.

I. La responsabilité de protéger: quelle conception?

8. La conception étroite de la R2P consacrée dans le Document final de 2005 est défendue avec fermeté par le Secrétaire général de l'O.N.U.,

Doc. Off. A.G.O.N.U., 63^{ème} session, séances plénières 96 à 101 et rectificatif A/63/PV. 96 à 101.

⁷ O.N.U., A.G., A/63/677, 12 janvier 2009.

⁸ Service d'information des Nations unies, UN News Centre, "L'Assemblée générale adopte sa première résolution sur la responsabilité de protéger", disponible sur le site <http://www.un.org/apps/newsFr/printnews.asp?nid=20059>. Consulté le 26/10/2009.

soucieux de préserver le consensus dégagé lors du Sommet mondial et de concentrer les débats étatiques sur la seule mise en œuvre de la R2P, plutôt que de les laisser s'enliser dans la remise en cause de l'acceptation qui en a été retenue. Cette prudence est sans doute sage même si le choix, au fond, peut être discutable. La justification fondamentale de la R2P, concept au service de l'effectivité du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire (A), pourrait plaider pour son opposabilité à l'Etat dans des circonstances beaucoup plus variées que celles avalisées au paragraphe 138 du Document final auxquelles on veut strictement la limiter (B). Mais l'invocation récente de la R2P en justification de certaines interventions montre des risques de dérive grave, si l'on n'affirme pas clairement qu'il s'agit d'une *responsabilité de l'Etat d'ordre interne*, rendant inopérante son allégation dans d'autres situations (C).

A. La R2P, un concept au service de l'effectivité du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire

9. La souveraineté emporte pour effet permanent et traditionnel de protéger l'Etat de toute atteinte à son intégrité physique et à son indépendance. Les principes de non-ingérence dans les affaires intérieures et de non-intervention tierce sur un territoire étatique, sauf autorisation *expresse* de l'Etat territorial lui-même ou habilitation du Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sont des garanties fondamentales du respect des souverainetés. Cette conception classique de la souveraineté, tournée entièrement vers sa défense, a et gardera toujours une importance primordiale comme garante de l'indépendance des Etats. Mais l'évolution du droit international montre que la souveraineté dont se prévaut l'Etat ne l'autorise plus, aux yeux des autres, à commettre à l'abri de ses frontières toutes les exactions que bon lui semblerait contre sa population. La très large adhésion des Etats aux normes internationales des droits de l'homme et aux normes du droit international humanitaire, a eu au moins deux conséquences fondamentales: l'Etat reconnaît de plus en plus largement à l'individu la possibilité d'exiger de lui le respect de ses droits, comme lui-même s'est engagé à rendre compte à ses partenaires conventionnels de la manière dont il garantit les droits individuels dans son ordre interne; les violations des droits de l'homme et/ou du droit international humanitaire, *a fortiori* lorsqu'elles sont massives, sont désormais l'affaire de tous, car, au-delà de l'engagement volontaire des Etats à tout un réseau d'engagements

conventionnels, il s'agit de normes *erga omnes*, comme la Cour internationale de Justice l'a depuis longtemps mis en évidence⁹, quand elles n'ont pas, comme le droit à la vie notamment, valeur de normes de *jus cogens*. L'importance acquise par ce corpus juridique qu'est venue parachever l'affirmation de la justice pénale internationale, donne ainsi toute sa pertinence et sa légitimité au concept de responsabilité de protéger qui trouve là ses racines les plus profondes.

10. Portée par toutes ces évolutions dont elle est un prolongement rationnel et logique, la responsabilité de protéger conduit à mettre en avant l'idée que, dans le monde du XXI^{ème} siècle, un Etat souverain *digne de cette qualité* doit s'acquitter pleinement de ses devoirs à l'égard de sa propre population. C'est là l'une de ses missions essentielles car, comme on l'a souligné, la souveraineté n'est pas une fin en soi, mais doit s'exercer au bénéfice du bien être et de la sauvegarde des populations dont l'Etat a la charge¹⁰. Ce même corps de règles fonde l'obligation d'agir des Etats tiers et plus largement de la communauté internationale dans son ensemble.

11. Pour conclure ici, il convient donc de souligner que si la R2P est un concept nouveau, celui-ci s'inscrit dans la logique des évolutions les plus marquantes du droit international de ces dernières décennies. Loin d'être une innovation juridique, une création *ex nihilo*, la R2P trouve dans le droit international son fondement juridique.

B. Le champ d'application de la R2P : le choix d'une conception étroite du concept

12. Ce fondement juridique peut expliquer la propension assez naturelle à vouloir invoquer la responsabilité de protéger dans tous les cas où serait en cause la sécurité humaine. La sécurité humaine, développée au sein des Nations Unies¹¹ est une notion proche de celle de responsabilité de protéger, mais beaucoup plus large car elle tend à englober, par exemple, la

⁹ C.I.J., *Barcelona Traction, Light and Power Company Ltd* (Belgique c. Espagne), fond, arrêt du 5 février 1970, Rec. 1970, p. 32.

¹⁰ A. PETERS, "Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence – Vers une responsabilité de protéger", *Revue de droit international et de droit comparé*, 2002, pp. 290-308, p. 296.

¹¹ Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, la sécurité humaine fait l'objet du paragraphe 143 aux termes duquel les Chefs d'Etat et de gouvernement soulignent "(...) que les êtres humains ont droit de vivre libres et dans la dignité, à l'abri du besoin et du désespoir (...) toutes les personnes, en particulier les plus vulnérables, ont le droit de vivre à l'abri de la

protection contre les hasards environnementaux, la répression politique ou la protection contre les crises économiques. Le concept de sécurité humaine vise à mettre en place des politiques et des pratiques de fond face à des phénomènes mondiaux de nature plus structurelle que circonstancielle, tels le changement climatique, la lutte contre la pauvreté, le sida etc. Une différence essentielle les distingue: seul le manquement avéré à la responsabilité de protéger peut emporter une réaction éventuellement armée de la communauté internationale, action tout à fait exclue dans le cadre de la mise en œuvre de la sécurité humaine. Si la responsabilité de protéger contribue formellement au développement de la sécurité humaine, elle n'est pas destinée à devenir le moyen général de l'assurer. Assimiler la R2P à la sécurité humaine reviendrait à faire peser sur l'Etat un devoir de protection généralisé à tout type de risques, une sorte d'obligation de garantie contre tout événement imprévu et dommageable pour sa population, ce à quoi évidemment personne ne songe. C'est à juste titre que cette distinction a été posée et fortement rappelée.

13. On peut donc souscrire à l'idée que la R2P doive, au moins à un premier stade, être limitée au devoir de protection contre les quatre catégories de crimes tels qu'ils relèvent du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale en particulier. Il n'en demeure pas moins que dans deux situations spécifiques, mises en lumière par une pratique internationale récente, la conception restrictive de la responsabilité de protéger peut s'avérer arbitraire et conduire à un injustifiable déni d'assistance à des populations en détresse.

14. En effet, la responsabilité de protéger a été récemment et spontanément invoquée lors du cyclone Nargis en Birmanie/Myanmar et lors de l'épidémie de choléra au Zimbabwe. Si la question s'est posée dans un cas de catastrophe naturelle d'une part et de situation sanitaire grave présentant un risque de pandémie, de l'autre, c'est que deux éléments déterminants étaient communs à ces situations et à celle où des populations peuvent être victimes de crimes. Le premier tient au risque spécifique couru par la population de l'Etat: existence avérée de pertes massives en vies humaines (cas du cyclone Nargis) ou risque réel de pandémie avec ses probabilités de décès massifs (cas du choléra ou de tout autre maladie de même type); le second résulte d'un certain type de comportement du souverain territorial, témoignant à la fois d'une incapacité à prodiguer les secours indispensables à sa population tout en s'obstinant à ne pas accepter l'aide humanitaire proposée. Aussi,

peur et du besoin et doivent avoir la possibilité de jouir de tous leurs droits et de développer pleinement leurs potentialités dans des conditions d'égalité (...)"

lors du cyclone Nargis, la réaction du régime birman et sa carence initiale à secourir la population ont conduit certains Etats, dont la France, à parler d'intervention humanitaire pour secourir les populations concernées au nom de la responsabilité de protéger incombant à la communauté internationale¹². L'argumentation n'a pas convaincu, sans doute par crainte d'un usage trop extensif de la R2P.

15. On peut considérer d'ailleurs que ces situations entrent dans le champ d'application de deux résolutions adoptées à l'initiative d'ailleurs de la France, par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1988 et 1990 relatives à *l'assistance aux populations en cas de catastrophes naturelles et autres situations du même genre*¹³, consacrant l'idée d'assistance humanitaire. Aux termes de ces résolutions, était déjà affirmée la responsabilité première de l'Etat territorial d'assurer les secours d'urgence, et le droit subsidiaire des acteurs humanitaires (Etats, C.I.C.R. ou O.N.G.) de proposer leur aide au cas où le souverain territorial, à lui seul, ne pourrait faire face aux besoins¹⁴. Dans ce cas, l'interprétation subséquente desdites résolutions portait à considérer que l'Etat territorial ne pouvait alors refuser son accord à une aide humanitaire neutre et impartiale. On peut considérer que ces résolutions ont acquis valeur coutumière et offrent un cadre juridique satisfaisant à l'assistance humanitaire de secours. Des résolutions plus récentes le confirment. On peut voir, par exemple, que dans le cadre de la résolution 62/92 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 2007¹⁵, il est rappelé que c'est à l'Etat sinistré "(...) qu'il incombe au premier chef de lancer, organiser, coordonner et exécuter les activités d'aide humanitaire sur son territoire", mais également "de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets d'une catastrophe naturelle" (Préambule, 4^{ème} alinéa). Il y a une parenté certaine entre ces mécanismes qui

¹² On peut se reporter aussi au point de vue exprimé par G. EVANS, "Facing up to our responsibilities", *The Guardian*, 12 May 2008 qui n'excluait pas la possibilité de pouvoir qualifier de crime contre l'humanité l'attitude d'un gouvernement qui laisserait des milliers de personnes en détresse sans secours.

¹³ V. O.N.U., A.G., Résolution 43/131 du 8 décembre 1988 et O.N.U., A.G., Résolution 45/100 du 14 décembre 1990. Voy. également, M. BETTATI, *op. cit.*, p. 107 et ss et p. 123 et ss.

¹⁴ Voy. A.-L. BRUGERE, "Le droit international de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle", *in*, S.F.D.I., *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, pp. 169-176.

¹⁵ O.N.U., A.G., A/RES/62/92, Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles: de la phase des secours à celle de l'aide au développement, 17 décembre 2007.

rend largement inutile le recours à la responsabilité de protéger. Cependant, rien n'interdit de penser que la reconnaissance et la consécration de cette dernière contribueront, indirectement, au renforcement des diverses autres obligations de comportements des Etats à l'égard de leurs populations¹⁶, en cas de catastrophes naturelles ou de pandémies.

C. La R2P, un principe circonscrit au cadre spatial étatique

16. La R2P a été également invoquée pour justifier une intervention armée d'Etats tiers sur le territoire d'un autre Etat, pour des motifs qui, quoique proches de ceux de la R2P, ne correspondent en aucun cas cependant à sa raison d'être et à ses objectifs. C'est là le risque de dérive le plus préoccupant du principe. Ainsi, la R2P a-t-elle été avancée par le Royaume-Uni pour justifier son intervention en Irak, argumentation qui souleva de telles protestations que ce dernier y renonça. En effet, il était aisé d'objecter que si le régime de Saddam Hussein avait bien à son passif de nombreuses violations massives des droits de l'homme et la commission de crimes à l'égard de la population irakienne, ceux-ci n'avaient plus, au moment de l'intervention de la coalition, un caractère d'actualité ou d'imminence qui pût la justifier.

17. La R2P a été alléguée par la Russie lors de son intervention en Géorgie, en août 2008. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, s'exprimant après les déclarations du président Medvedev, du Premier Ministre Poutine et de l'Ambassadeur russe aux Nations Unies, Vitaly Churkin, devait déclarer à la BBC: *“According to our Constitution there is also responsibility to protect—the term which is very widely used in the UN when people see some trouble in Africa or in any remote part of other regions. But this is not Africa to us, this is next door. This is the area, where Russian citizens live. So the Constitution of the Russian Federation, the laws of the Russian Federation make it absolutely unavoidable to us to exercise responsibility to protect.”*¹⁷. Deux arguments au moins permettent de réfuter cette justification: aucun des crimes visés par la R2P n'était alors commis ou sur le point d'être commis du fait de l'Etat géorgien *contre sa propre population*. Or, le critère fondamental de la R2P est qu'il se rapporte à l'obligation d'un Etat territorial de protéger ses populations *à l'intérieur de ses*

¹⁶ Sur l'ensemble de cette question, voy. “Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles: l'émergence d'un régime?”, Atelier I sous la présidence de L. BOISSON DE CHAZOURNES, in, S.F.D.I., *La responsabilité de protéger*, op. cit., pp. 149-185.

¹⁷ GCR2P, “The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note”, New York, 19 août 2008.

frontières. La R2P n'autorise en rien un Etat à prendre des mesures directes, de sa propre initiative, pour protéger ses nationaux à l'extérieur de ses frontières. Dans le cas où ces derniers courent un danger grave et imminent pour leur vie du fait de la carence du souverain territorial à assurer leur sécurité, on se trouverait dans une hypothèse relevant en droit international de ce qu'on appelle l'intervention d'humanité. Or l'intervention d'humanité, à ne pas confondre avec l'intervention humanitaire qui s'applique sans considération de nationalité pour porter secours à des populations en détresse, obéit à des règles propres. Elle n'est considérée comme licite que si elle se borne à une opération ponctuelle et rapide d'extraction des nationaux menée avec diligence pour les soustraire d'un danger imminent pour leur vie. Il s'agit d'ailleurs plus d'une tolérance que d'un droit qui serait reconnu à tout Etat dans la protection de ses nationaux à l'étranger. On a conclu assez justement que dans le contexte de l'Ossétie, par exemple, que “[i]f the doctrine of the responsibility to protect is to mean anything in this context, it is not as a basis to justify unilateral force but as a reminder that the longstanding principles of international human rights and humanitarian law should be upheld”¹⁸.

18. Ces deux cas sont révélateurs des tentations argumentatives et manipulatrices que peut susciter la responsabilité de protéger, dont le champ d'application matériel est très proche de celui de notions voisines. Il est donc essentiel de les distinguer rigoureusement pour éviter toute confusion, sous peine d'aboutir à un affaiblissement dommageable de la règle internationale alors qu'on pensait œuvrer à son renforcement.

II. La responsabilité de protéger: quels moyens de mise en œuvre?

19. La responsabilité de protéger est un principe à l'opposé d'un droit d'intervention armée, même s'il n'exclut pas *in fine* cette éventualité. Or, le débat, qu'il soit politique ou doctrinal, s'est engagé presque immédiatement dans cette voie¹⁹, retombant dans les ornières dont la responsabilité de protéger entendait précisément faire sortir la question. Certains Etats, saisissant l'aubaine, se cramponnent à cette interprétation déformée pour rejeter un concept qu'ils ont beau jeu de dénoncer alors comme attentatoire à leur souveraineté.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ V. *supra*, n.° 5.

20. Il convient donc de corriger cette appréhension tronquée de la responsabilité de protéger. De portée beaucoup plus large, le principe vise à établir des relations nouvelles entre chaque Etat et l'ensemble de la communauté internationale, selon un mécanisme particulier reposant sur trois piliers comme s'est plu à le présenter le Secrétaire général (A). On peut voir alors que la responsabilité de protéger est un concept dont la finalité essentiellement préventive (B), vise à limiter à une conjoncture exceptionnelle les cas où une intervention armée de la communauté internationale s'avèrerait nécessaire pour protéger la population d'un Etat (C).

A. Les “trois piliers” de la responsabilité de protéger

21. Dans son rapport consacré à la mise en oeuvre de la responsabilité de protéger, le Secrétaire général de l'O.N.U. a tracé les grandes lignes d'une stratégie fondée sur trois piliers²⁰: “(...) l'affirmation que l'Etat est tenu de l'obligation juridique fondamentale et permanente de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, ou de l'incitation à commettre ces crimes; la consécration de l'obligation faite à tout Etat Membre d'agir promptement et de manière résolue, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies, pour protéger ces populations des quatre catégories de crimes susmentionnées; et l'engagement du système des Nations Unies à aider tout Etat à s'acquitter de ces obligations”²¹. Le premier pilier porte sur les responsabilités de l'Etat en matière de protection; le deuxième pilier sur l'assistance internationale et le renforcement des capacités; le troisième pilier sur “la réaction résolue en temps voulu”, en cas d'échec de l'ensemble des autres mesures²². La R2P est conçue comme un devoir incombant en premier lieu et au premier chef à l'Etat sur le territoire duquel un risque de cette nature peut survenir, mais aussi subsidiairement aux autres Etats et à la communauté internationale, soit pour aider l'Etat territorial à s'acquitter de ce devoir, soit pour le suppléer au cas où il manquerait, volontairement ou involontairement à le faire. Ainsi, à un titre ou à un autre, la R2P peut peser

²⁰ O.N.U., A.G., *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*. Rapport du Secrétaire général, Doc. A/63/677, 12 janvier 2009.

²¹ Voy. Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A.G.O.N.U., *Doc.off.* 63^{ème} session, Sup. n.° 1(A/63/1), p. 17, par. 74.

²² O.N.U., A.G., *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*. Rapport du Secrétaire général, Doc. A/63/677, 12 janvier 2009, p. 2.

sur tous les Etats et sur la communauté internationale dans son ensemble, aux différents stades de sa mise en œuvre.

22. Telle qu'elle est conçue, la responsabilité de protéger peut être un moyen de dépasser les contradictions actuelles de la société internationale, en assurant tout Etat du respect de sa souveraineté, pour autant qu'il s'acquitte par lui-même ou avec l'aide des autres, de l'obligation de l'exercer à l'égard de sa population dans le respect des valeurs qui fondent la communauté internationale, à savoir le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ou encore, si l'on préfère, la responsabilité de protéger subordonne la garantie du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat à la condition que lui-même s'abstienne, à l'intérieur de ses frontières, de comportements constitutifs de crimes internationaux à l'encontre de sa propre population et agisse par tous les moyens à sa disposition en vue de l'en préserver. Au lieu d'être une nouvelle expression de l'intervention humanitaire, la R2P se présenterait plutôt comme son alternative.

23. Le devoir de protection recouvre diverses obligations incombant tant à l'Etat territorial qu'à l'ensemble de la communauté internationale. On a pu dire en effet, après le Sommet mondial que, "by accepting a collective responsibility to protect and an obligation to act, the international community has issued a solemn pledge that it cannot lightly ignore"²³. Son schéma est assez aisé à tracer. A la phase de prévention visant à écarter tout risque de survenance de situations constitutives de violences criminelles de masse, peut succéder, en cas d'échec, une obligation d'y réagir pour en limiter le plus possible les effets puis pour les faire cesser. La R2P commence donc par une obligation de moyens tendant à éviter la survenance de certaines situations puis une obligation de vigilance renforcée pour circonvenir et stopper ce que les premiers signes d'alerte peuvent laisser redouter. Si l'action de prévention se révèle inefficace ou impuissante à empêcher la commission de ces crimes, la responsabilité de protéger impliquera alors un effort continu pour les faire cesser et faire en sorte qu'ils ne se reproduisent pas. A ces différents stades, peuvent avoir à prêter leur assistance éventuelle à l'Etat territorial, les Etats tiers, les organisations internationales et autres composantes de la communauté internationale.

²³ GCR2P, *About the Responsibility to Protect: Frequently asked Questions*, p. 1, <http://global.r2p.org/FAQ.html>. Consulté le 05/01/2009.

24. La responsabilité de protéger n'a aucune connotation géographique en ce sens qu'aucun Etat ne peut se considérer à l'abri des risques qu'elle vise à éviter. Que l'on songe au passé ou au présent, aucun Etat ne peut se prétendre immunisé à vie contre la violence de masse, dont les causes sont multiples et peuvent être aussi bien structurelles que conjoncturelles. Partout le danger est latent. Aucun Etat ne saurait donc se dispenser d'une obligation continue de vigilance à cet égard. Il n'en demeure pas moins, pourtant, que certains Etats sont plus vulnérables et plus exposés que d'autres aux risques de violences de masse. Cela peut tenir à une situation intérieure aux causes nombreuses et souvent cumulatives: divisions et hostilités entre minorités, ethnies, ou factions de la population; politique nationale favorisant ou attisant les oppositions et les discriminations, ou à l'inverse, faiblesse des gouvernants incapables d'établir ou de rétablir l'union nationale; absence d'instances de recours impartiales en cas de violations des droits individuels ou collectifs; appareil judiciaire insuffisant ou inefficace, etc..

25. Cela peut tenir aussi à l'existence d'un conflit armé, qu'il soit purement interne ou qu'il présente un caractère internationalisé. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger dans cette hypothèse soulève des questions délicates. L'Etat territorial, comme les autres parties au conflit, est tenu au respect des règles du droit international humanitaire et au respect des droits de l'homme indérogeables. L'Article premier commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, faisant obligation aux Etats de respecter et de faire respecter les règles du droit international humanitaire, consacre depuis longtemps l'obligation qui leur incombe de protéger leurs populations de différents crimes. Le concept de responsabilité de protéger ne semble donc pas pouvoir apporter plus dans ces hypothèses²⁴. Mais l'on sait que le Protocole additionnel II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 consacré aux conflits armés non internationaux a des dispositions peu développées et qu'il est encore loin d'avoir été universellement ratifié. Dans ce contexte, le concept de la responsabilité de protéger n'est donc pas inutile et peut contribuer au renforcement des obligations, que ce soient celles des Etats en conflit ou celles des Etats tiers. Pour les premiers, il confirmerait notamment la stricte obligation de tout Etat de former les forces combattantes au respect des règles de la guerre et celle de poursuivre tous les auteurs de crimes. Pour les seconds, il pourrait constituer un titre à proposer

²⁴ Voy. à cet égard l'argumentation de L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, "De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie", *R.G.D.I.P.*, 2006/1, pp. 11-18.

tout moyen de cessation du conflit ou de limitation de ses conséquences à l'égard des populations civiles. Le principe, venant s'ajouter aux obligations conventionnelles, pourrait ainsi contribuer à une effectivité accrue du droit international humanitaire.

26. Enfin, qu'il s'agisse de violences purement internes ou de violences à caractère international, susceptibles d'entraîner la décomposition de l'appareil étatique et la dislocation du tissu social jusqu'au stade de la défaillance d'Etat, on devra déduire de la responsabilité de protéger le devoir de la communauté internationale d'oeuvrer à la reconstruction de l'Etat en faisant de la prévention des crimes internationaux l'un de ses objectifs essentiels et prioritaires.

27. La R2P fait peser une obligation fondamentale et première sur l'Etat territorial au nom de sa souveraineté. L'évolution essentielle que consacre le principe tient à l'affirmation selon laquelle la façon dont l'Etat se comporte dans son ordre interne à l'égard de sa population intéresse désormais la communauté internationale dans son ensemble, puisque la R2P lui confère également un titre à agir au nom de sa propre obligation subsidiaire de protection. La difficulté majeure, quel que soit le cas dans lequel on se trouve, sera cependant d'établir à quel moment, au vu de quels risques, et compte tenu de quelles carences de l'action étatique, la communauté internationale devra faire une offre d'assistance à l'Etat territorial sans que celle-ci constitue une ingérence injustifiée dans ses affaires intérieures. L'obligation d'assistance et de coopération due à l'Etat territorial par la communauté internationale dans son ensemble, prendra elle-même des formes très variées selon l'Etat concerné et selon qu'il s'agira de prévenir la survenance de certaines situations ou d'y réagir.

B. La R2P: une obligation générale de prévention

28. La CIISE l'a dit; Le Global Center for R2P le clame sur tous les tons: "*R2P is about prevention, and should not be viewed as synonymous with military intervention*". L'objectif est "*to find non-violent solutions to pre-violent situations*"²⁵. Cette position est une dimension essentielle de la R2P, dont les objectifs sont résolument préventifs. Mais paradoxalement cette phase

²⁵ GCR2P, Presentation to the Arria Formula Meeting, December 1, 2008. Presented by Nicola Reindorp. Sur le site du Global Center for R2P.

risque d'être la plus délicate à cerner et à préciser en fonction des obligations et des moyens à mettre en œuvre.

29. La mise en œuvre du mécanisme de la R2P avec ses trois piliers peut considérablement différer en intensité et en difficulté selon l'Etat concerné. On peut présumer qu'en semblent relativement préservés les Etats que l'on pourrait qualifier de "bien gouvernés"²⁶. Tout Etat respectant les règles démocratiques de dévolution du pouvoir, assurant sur son territoire le respect des droits de l'homme et l'état de droit, avec le souci d'un traitement égalitaire et non-discriminatoire de la population, court peu de risque à cet égard. Il n'en sera pas moins tenu à une obligation de vigilance constante à l'égard de sa situation intérieure avec un souci de perfectionnement des mécanismes internes de garantie des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La mise en œuvre de sa responsabilité de protéger consistera, dans son cas, par exemple, à veiller à développer sa capacité d'assistance aux Etats plus directement concernés, que ce soit dans un cadre multilatéral ou bilatéral dans le domaine de la prévention, ou encore à renforcer sa coopération en matière de justice pénale internationale et lutter ainsi avec plus d'efficacité contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux²⁷.

30. Tout autre sera la situation d'Etats soumis à un pouvoir autoritaire, voire dictatorial, agissant au mépris des droits de l'homme et des nécessités de leur population, ou encore d'un Etat miné par des conflits et dont l'appareil étatique, quand il existe encore, est trop faible ou désorganisé pour remplir son rôle. Ici, le risque de voir une situation interne dégénérer en violence de masse étant plus grand, la responsabilité de protéger pèserait plus lourdement sur eux, les soumettant d'emblée à une action plus vigilante et sans doute plus intrusive de la communauté internationale, alors même qu'ils seraient les moins capables ou les moins désireux de mettre en œuvre leurs obligations. C'est à leur égard que le mécanisme de la R2P méritera d'être le mieux précisé, que ce soit au stade même de la prévention des risques de crimes, dont ils ne pourraient prétendre avoir seuls la maîtrise, ou au stade des réactions plus rapides et plus fortes de la communauté internationale.

²⁶ Voy. Dans ce sens Pierre BODEAU, *Le gouvernement de l'Etat d'après le droit international*, Thèse PARIS X-Nanterre, 2008, dactylographiée.

²⁷ Introduction d'infractions spécifiques relatives à ces crimes, diffusion des règles du droit international humanitaire, formation des juridictions à ces infractions. L'affirmation de la R2P pour tout Etat entraîne nécessairement l'adoption d'un ensemble de mesures d'ordre interne propres à prévenir ou empêcher et encore réprimer ces actes.

31. Pour les Etats les plus exposés à ces risques, la responsabilité de protéger peut requérir des actions de fond de nature sociale et économique, à côté de la (re)mise sur pied d'un appareil étatique efficace englobant des mesures relatives à la sécurité et à la justice, notamment. Le caractère très large et général de l'action de prévention risque d'ailleurs de lui faire perdre toute spécificité en se confondant avec les actions de (re)construction de l'Etat mises au point par la communauté internationale. La responsabilité de protéger, au niveau préventif, peut aussi conduire à s'interroger sur certains choix politiques et démocratiques. Comme on peut l'observer parfois, la cause souvent déterminante du déclenchement de violences sociales et/ou ethniques avec le risque d'un éventuel dérapage vers la violence de masse, tient à la contestation de la légitimité du pouvoir d'une faction, d'un groupe, d'une ethnie, sur l'autre, même à l'issue d'élections supposées démocratiques. Une mesure essentielle et générale de prévention consistera ici à développer et améliorer tous les moyens et mécanismes de contrôle international des élections, à renforcer leur crédibilité comme instrument de paix sociale. Mais quand bien même il n'y aurait eu aucun soupçon de fraude et aucune suspicion quant au déroulement parfaitement démocratique des élections, la légitimité de l'exercice du pouvoir par le seul parti victorieux peut se trouver contestée, parce qu'il y a une aspiration à un exercice partagé du pouvoir, à des responsabilités communes dans la conduite de l'Etat. L'apprentissage de relations constructives, dans l'intérêt national, du couple majorité-minorité peut apparaître alors comme un autre aspect de la responsabilité de protéger dont la mise en œuvre semble devoir passer, dans certains contextes, par d'autres schémas démocratiques que l'éviction de la minorité au profit de la majorité. Dans ce dernier cas, cependant, on voit bien la difficulté qu'il pourrait y avoir à concilier le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat avec une intercession nécessaire de la communauté internationale, tendant à favoriser la voie du dialogue national voire du partage du pouvoir sur la base d'un accord des forces politiques en présence.

32. L'action de prévention de la communauté internationale pourra cependant s'exercer avec profit dans le cadre de l'ensemble des organes de contrôle des droits de l'homme appelés à évaluer dans leur domaine de compétence les actions étatiques relevant de la R2P. En effet, il peut être pertinent d'intégrer la dimension de la R2P dans les programmes des différentes instances internationales de contrôle des politiques étatiques.

33. Une plus grande réceptivité du Conseil de sécurité à l'action préventive serait particulièrement efficace. Dans certains cas, en effet, une série de mesures diplomatiques, d'arrêt de livraisons d'armes voire de sanctions

“could contribute to changing the course of governments with ill-intent towards their populations.”²⁸. Développer et perfectionner tous les moyens d’informations susceptibles d’éclairer la communauté internationale sur les risques que présenteraient certaines politiques ou situations paraît donc indispensable. Le point le plus important reste cependant la possibilité d’inscrire ces situations à l’ordre du jour du Conseil, le Conseil semblant plutôt tarder à se saisir de ces questions, comme ce fut le cas pour la Birmanie, l’Ouganda, le Darfour ou le Zimbabwe. Comme on l’a relevé, “[t]he reality appears to be the Council can never bring itself to act before a situation becomes catastrophic”²⁹. Or une entrée en scène trop tardive du Conseil, lorsqu’une situation frise la catastrophe est fondamentalement en contradiction avec la responsabilité de protéger. Il sera très utile, à n’en pas douter, de dégager les critères et conditions d’une bonne pratique de l’alerte rapide applicable dans l’agenda international, pour toutes les situations relevant de la R2P, même si le moment où l’alerte doit être déclenchée, dépend largement de chaque cas d’espèce.

34. La R2P passe par un très large éventail de mesures: mesures à long terme et mesures de fond, associées à des mesures à prendre lorsque les événements risquent de se produire ou se produisent. Les mesures diplomatiques, politiques, judiciaires et militaires sont requises, sans écarter le rôle que peuvent tenir les moyens de peace-building avec les opérations de maintien de la paix. Ce qui compte en définitive, c’est que ni les États ni le Conseil de sécurité “(…) continue to adopt a wait and see approach and then fail to act when the bodies of the dead pile up and become pictures on the TV screens.”³⁰.

C. Le moyen de dernier ressort: la réaction de la communauté internationale

35. L’intervention armée constitue le moyen de dernière extrémité à la disposition de la communauté internationale, si toutes les autres mesures de réaction s’avéraient inopérantes.

²⁸ GCR2P-Presentation to the Arrria Formula meeting December 1, 2008-Presented by Nicola Reindorp, p. 5.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

36. En effet, l'approfondissement du troisième pilier, dévolu à la "réaction résolue en temps voulu"³¹ de la communauté internationale, montre que la médiation, l'action diplomatique, les mesures non armées ont un rôle à jouer au stade de la réaction, avant qu'une intervention armée puisse être envisagée. Parmi les actions, "réactives" envisageables, il y a la possibilité d'enquête du Conseil de sécurité, l'envoi de missions d'établissement des faits par le Conseil des droits de l'homme, par exemple, lequel pourrait encore dépêcher un rapporteur spécial chargé de donner toutes informations utiles³². Ces exemples montrent que la réaction rapide de la communauté internationale peut encore relever d'un effort de prévention tendant à éviter que l'Etat ne bascule définitivement dans les crimes de masse. Une bonne illustration en est fournie par l'action entreprise par le Conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide, en 2004, en Côte d'Ivoire. En rappelant aux autorités ivoiriennes qu'elles pourraient être tenues pour responsables des conséquences que pouvaient entraîner des propos haineux et xénophobes générateurs de tensions et de violences, le Conseiller spécial a transmis un message clair et direct aux dirigeants politiques qui s'est avéré d'autant plus efficace que la justice pénale internationale est désormais une réalité. L'action de médiation menée au Kenya, en 2008, à la suite des violences déclenchées par les élections est un succès dû à l'implication résolue de l'ancien Secrétaire général Kofi Annan et d'autres membres de la communauté internationale. Mais ceci suppose que la communauté internationale soit particulièrement attentive aux signes avant-coureurs d'atrocités de masse.

37. Le passage à une action de nature diplomatique et de médiation relevant du troisième pilier est affaire de circonstances. Comme on l'a justement souligné, "(...) la réaction n'appelle pas l'exécution d'une stratégie dont il faudrait suivre à la lettre les différentes étapes ni ne nécessite la survenance "d'événements déclenchants" qui feraient l'objet d'une définition rigoureuse"³³. A ce stade, vouloir enserrer ces situations dans des critères déterminés et des procédures strictes, risquerait de paralyser l'action ou de la retarder de façon préjudiciable aux populations.

38. Reste enfin la dernière hypothèse déjà évoquée, de loin la plus délicate. Si, en dépit d'un ensemble d'efforts et de mesures de la communauté

³¹ Doc. A/63/677, op. cit., par. 49 à 66, pp. 23-31.

³² *Id.*, paragraphe 52.

³³ *Id.*, paragraphe 50.

internationale tendant à faire entendre raison à l'Etat, celui-ci persiste dans une politique criminelle, il deviendra évident alors que la "réaction résolue" devra prendre à un moment donné la forme d'une intervention armée. Contrairement au précédent type de réaction fondé essentiellement sur des moyens diplomatiques, celui-ci, parce que de nature militaire, demandera à être nettement précisé et enserré minutieusement dans des procédures préservant l'Etat de tout arbitraire de la communauté internationale. Parmi les critères qui doivent être dégagés pour apprécier une intervention quelconque au titre de la R2P, on peut mentionner le risque imminent et actuel de génocide ou de crimes de masse; le but non ambigu de l'intervention qui doit être de prévenir ou d'arrêter ces atrocités; l'inefficacité ou l'inadéquation avérée des mesures pacifiques pour parvenir à ce résultat; la proportionnalité de l'action au but pour lequel elle est conduite; la probabilité que l'intervention ne risque pas de faire plus de mal que de bien compte tenu de l'ensemble des moyens qu'il s'agit de mettre en œuvre³⁴. Ces critères tiennent à l'existence d'une situation avérée mais laissent place à un certain pouvoir d'appréciation, qui ne peut être que celui de Conseil de sécurité. En effet on s'accorde pleinement sur le fait qu'en dernier ressort c'est à lui que doit revenir le pouvoir de décision, conformément à la Charte des Nations Unies.

39. Le rôle reconnu au Conseil de sécurité renvoie inévitablement à ce stade à la question du droit de veto de ses membres permanents, lesquels pourraient faire échec à toute réaction de la communauté internationale face aux crimes de masse et au génocide et contribuer une fois de plus à son inertie coupable. L'opposition d'un veto dans une situation où la R2P serait en cause constitue le test ultime du caractère opératoire du principe de la R2P et met en jeu sa crédibilité. Certes cet usage aurait de quoi choquer. Mais faute pour le moment de remède juridique, le Secrétaire général des Nations Unies ne peut qu' "exhorter [les membres permanents] à s'abstenir d'user ou de menacer d'user de ce droit dans des situations où manifestement il y a eu manquement aux obligations liées à la responsabilité de protéger (...) et à faire un effort de compréhension mutuelle à cet effet"³⁵. Miser sur la bonne volonté des membres permanents et sur leur seul sens des responsabilités

³⁴ Pour une analyse des différents aspects de l'intervention armée dans le cadre de la R2P, voy. Table ronde "La communauté internationale et les réactions coercitives: responsabilité de protéger et principe de l'interdiction du recours à la force", in, S.F.D.I., *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, *op. cit.*, pp. 295-342.

³⁵ *Id.*, paragraphe 61.

pour s'abstenir de recourir à un droit de veto particulièrement soumis aux intérêts nationaux et stratégiques de ceux qui en usent peut sembler une parade bien fragile. Le moyen n'est pourtant pas aussi dérisoire qu'il peut le paraître. Depuis le Cambodge, le Rwanda et Srebrenica, les attitudes et les mentalités ont évolué. Le Secrétaire général souligne à juste titre que les conséquences politiques d'un usage du veto seraient aujourd'hui beaucoup plus lourdes³⁶. L'affirmation d'un principe engageant la communauté internationale dans son ensemble, comme celui de la R2P est par lui-même susceptible de faire évoluer l'appréciation que l'on peut avoir de l'usage du droit de veto et de faire apparaître *une forme de responsabilité politique, au plan international*³⁷.

40. La R2P a vocation à être un principe au cœur de la souveraineté interne de l'Etat, principe déterminant de son comportement vis-à-vis de sa population. Mais la R2P conditionne également le respect dû à la souveraineté externe de l'Etat, inviolable seulement et pour autant que l'Etat, avec ou sans l'aide de la communauté internationale, est en mesure d'empêcher, de stopper et de réprimer toute violence de masse subie par sa population sur son territoire.

41. Susceptible sans doute de constituer à terme un progrès significatif de l'effectivité du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans l'ordre interne des Etats comme dans l'ordre international, la responsabilité de protéger vient prêter main forte à l'ensemble des efforts de la communauté internationale pour faire sortir nombre d'Etats de la violence dans laquelle ils sont enfermés et favoriser l'avènement de la paix civile. La R2P se révèle un concept structurant une série d'actions, incombant à un nombre important d'acteurs. Sans être encore une norme de droit international général, la R2P s'affirme comme un principe de comportement universel pour tous les Etats et la communauté internationale, que leurs différentes organisations représentatives sont appelés à intégrer dans leur action. La responsabilité de protéger participe ainsi à l'affirmation, à l'aube d'un nouveau siècle encore lourd de risques et de menaces, du plus essentiel des nouveaux droits émergents des popula-

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Sur l'idée de responsabilité politique, voy. Sandra SZUREK, "Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale", Rapport, *op. cit.*, pp. 126-133.

tions: celui de vivre en paix et à l'abri de la peur à l'intérieur des frontières de leurs Etats.

Octobre 2010

Bibliographie sommaire

- F.M. Deng and alii, *Sovereignty as responsibility: Conflict management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1996.
- CISS, *The Responsibility to Protect*, 2001.
- Anne Peters, "Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence: vers une responsabilité de protéger", 79, *Revue de droit international et de droit comparé* (2002), pp. 290-308.
- R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- L. Boisson De Chazournes Et L. Condorelli, "De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie", *R.G.D.I.P.*, 2006/1, pp. 11-18.
- A. J. Bellamy, "The Responsibility to Protect and the Problem of Military intervention", *International Affairs*, 84-4, 2008, pp. 615-639.
- Société française pour le Droit international, *La responsabilité de protéger*, colloque de Nanterre, Paris Pedone, 2008.
- J. Pattison, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?* Oxford, Oxford University Press, 2010

