

# LA RESPONSABILITE DE PROTEGER : DU PRINCIPE A SON APPLICATION

## QUELQUES REMARQUES SUR LES ENJEUX DU *LAW MAKING PROCESS* EN COURS

PAR

Sandra SZUREK

C'est un fait acquis : l'acronyme R2P – prononcez RtoP, « à l'anglaise » – fait partie du langage de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Pour autant, peut-on affirmer que le principe selon lequel tout Etat a la responsabilité de protéger les populations vivant sur son territoire contre le crime de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique, consacré par le Sommet mondial de 2005 des chefs d'Etat et de gouvernement, aux paragraphes 138 et 139 du Document final<sup>1</sup>, est un principe désormais bien établi ? Ce serait beaucoup dire.

Si le principe semble relever de l'évidence morale et reposer sur des acquis juridiques puisés dans le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et, plus récemment le droit international pénal, c'est pourtant à la suite des violences de masse commises contre les populations civiles dans les années 1990 que la notion de responsabilité de protéger a vu le jour. Impuissante face à la situation au Rwanda, paralysée face à la situation au Kosovo, l'ONU avait laissé d'un côté se perpétrer un génocide et de l'autre se dérouler une intervention armée sans l'accord du Conseil de sécurité. Conscient de la gravité de ces manquements et des contradictions qu'ils révélaient une fois de plus, Kofi Annan s'était alors demandé ce qu'il était possible de faire pour empêcher que ces situations ne se renouvellent : « plus jamais cela », s'était-on écrié après le Rwanda. On aurait pu dire « plus jamais comme cela » après le Kosovo<sup>2</sup>.

La responsabilité de protéger<sup>3</sup> met en avant une acception renouvelée de la souveraineté de l'Etat. Celle-là ne peut plus reposer seulement, comme on l'a dit, sur un principe de liberté et d'immunité, mais comporte des obligations à l'égard des populations

---

\* Professeur à l'Université Paris-Ouest Nanterre La Défense (Paris X, France) et membre associé du Centre de recherches de l'Institut des hautes études internationales (IHEI) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

<sup>1</sup> Assemblée générale de l'ONU, Document final du Sommet mondial de 2005, rés. A/RES/60/1, 16 déc. 2005.

<sup>2</sup> Cf. par exemple P. WECKEL, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *Revue générale de droit international public*, 2000/1, pp. 19-36. Pour une étude approfondie, cf. C. TOMUSCHAT (dir.), *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment*, Nijoff, La Haye, 2002.

<sup>3</sup> Notion dégagée des travaux de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats, la CIISE, mise sur pied à l'initiative du gouvernement canadien et coprésidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun. Cf. le rapport de la CIISE, *La Responsabilité de protéger*, Publication du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), déc. 2001. Entre ce rapport et la Déclaration du Millénaire précitée, il y a eu des étapes intermédiaires, dont le *Rapport du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements*, présidé par Anand Panyarachun (Thaïlande) et dont faisait partie Gareth Evans : est exposée, dans ce document, une conception plus large de la sécurité collective ; on y affirme que « la lutte contre les menaces est au premier chef l'affaire d'Etats compétents et responsables ». Sur l'ensemble de ces étapes, cf. E. DECAUX, « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », *Droits fondamentaux*, n° 5, 2005.

vivant sur son territoire, que l'Etat doit respecter et dont il doit répondre<sup>4</sup>. Ainsi, en cas de manquements graves de l'Etat à ses obligations de protection, la souveraineté ne saurait plus être, dans tous les cas, un obstacle infranchissable à une action de la communauté internationale, tenue elle-même d'exercer ses propres responsabilités en matière de protection des populations. La responsabilité de protéger a donc une dimension individuelle et collective, appelée à être exercée solidairement en faveur des populations menacées ou victimes de violences de masse.

La R2P a été avalisée par le Secrétaire général des Nations Unies et bénéficie d'un large soutien auprès des différents groupements de la société civile internationale. En 2006, le Conseil de sécurité y a fait explicitement référence au paragraphe 4 de l'importante résolution 1 674 du 28 avril 2006 relative à la protection des populations civiles en période de conflit armé, qui « [r]éaffirme les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 »<sup>5</sup>. Si, en 2008, la R2P n'est que brièvement mentionnée parmi les principaux thèmes abordés par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport à l'Organisation<sup>6</sup>, en janvier 2009, ce dernier consacrait un rapport développé à la mise en œuvre du principe<sup>7</sup>. Et, après qu'en juillet 2009, elle lui eut consacré plusieurs jours de débats à l'initiative de son président<sup>8</sup>, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait par consensus, le 14 septembre 2009, sa première résolution en la matière<sup>9</sup>. L'année 2009 a donc été, comme l'a souligné le Secrétaire général, « une année décisive pour la mise en œuvre de la responsabilité de protéger »<sup>10</sup>.

Le concept de responsabilité de protéger peine pourtant à se concrétiser. Le long débat de l'été 2009 à l'Assemblée générale a ainsi mis en lumière les réticences, voire les résistances, de nombreux Etats et de son président même<sup>11</sup> au principe de la R2P. La brièveté de la résolution 63/308 de l'Assemblée générale est éloquent : en deux paragraphes et quatre lignes, l'Assemblée prend acte du rapport du Secrétaire général et du « débat opportun et productif » organisé par son président (paragraphe 1), avant de décider « de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger » (paragraphe 2). Et, avec l'attentisme affiché, le risque d'enlèvement menace. Impression que ne dissipe pas le rapport de 2010 du Secrétaire général, *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*, embarrassé et vague<sup>12</sup>.

Il est peut-être trop tôt pour s'alarmer de la lenteur du processus normatif en cours. En effet, le débat de 2009 devant l'Assemblée générale n'est qu'un premier tour d'horizon, qui a

---

<sup>4</sup> Serge SUR, « Responsabilité de protéger et crise du droit humanitaire », in SFDI, *La Responsabilité de protéger*, Actes d'un colloque organisé à Nanterre par la Société française de Droit international, Pedone, Paris, 2008, pp. 299-304, ici p. 301. Cf. aussi Anne 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, ici p. 296.

<sup>5</sup> Conseil de sécurité, S/RES/1674 (2006), 28 avr. 2006.

<sup>6</sup> Où la R2P figure dans la rubrique relative aux droits de l'homme, à l'Etat de droit, à la prévention du génocide à laquelle elle est associée, ainsi qu'à la démocratie et à la bonne gouvernance. Cf. *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, AGONU, *Doc. off.* 63<sup>e</sup> session, sup. n° 1 (A/63/1), p. 17.

<sup>7</sup> Assemblée générale de l'ONU, Rapport du Secrétaire général, *La Mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, Doc. ONU, A/63/677, 12 janv. 2009.

<sup>8</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante troisième session*, Séances plénières, 96<sup>e</sup> à 101<sup>e</sup> séance, et rectificatif, A/63/PV.96 à 101.

<sup>9</sup> Assemblée générale de l'ONU, A/RES/63/308. Cette résolution était présentée par le Guatemala et coparrainée par 67 Etats, dont la France avec toute l'Union européenne.

<sup>10</sup> Assemblée générale de l'ONU., Rapport du Secrétaire général, *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*, A/64/864, 14 juil. 2010, §14.

<sup>11</sup> Cf. *Concept Note on Responsibility to Protect Populations from Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes against Humanity*, distribuée par le président de l'Assemblée générale, Miguel d'Escoto Brockmann, « to facilitate the discussions » et dont la tonalité d'ensemble est très largement hostile à la R2P.

<sup>12</sup> Assemblée générale de l'ONU, Rapport du Secrétaire général, *Alerte rapide...*, *op. cit.*

permis de prendre la mesure, à partir des diverses réactions étatiques, des efforts de clarification et de délimitation qu'appelle encore le principe de la R2P. Le consensus dont la R2P a fait l'objet dans le Document final du Sommet mondial de 2005 a exprimé la conviction de l'ensemble de la communauté internationale que tout devait être fait pour empêcher les atrocités de masse. Expression d'une *opinio juris* générale selon laquelle le principe de la R2P devait être le droit, les paragraphes 138 et 139 ont donné une orientation d'ensemble, dessiné une ligne générale, à partir desquelles tout reste à préciser.

Or, le *law making process* en cours touche à des questions névralgiques. Deux principes consubstantiels à la souveraineté de l'Etat sont en cause. Soupçonnée d'être une tentative d'inscrire en droit international un droit d'intervention humanitaire armée en violation du principe de non-intervention, la R2P peut également mettre en cause le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat. En outre, l'effectivité du mécanisme de la R2P trouvant *in fine* sa limite fondamentale dans le fonctionnement du Conseil de sécurité et le veto de ses membres permanents, on ne saurait minimiser les résistances politiques et les obstacles juridiques à surmonter. Ce processus d'approfondissement normatif intervient en outre dans un contexte international moins favorable, dominé par d'autres préoccupations, de nouvelles priorités et des rapports de force en mutation. La R2P pourtant – n'en déplaise à ses détracteurs, dont la bonne foi est sujette à caution, tant certaines de leurs analyses sont outrancières<sup>13</sup> – peut efficacement contribuer au développement d'une culture de paix civile dont manquent encore trop d'Etats et participer de cette façon à l'effectivité du développement économique et social des peuples.

Les Nations Unies et les éléments de la société civile qui oeuvrent pour inscrire la responsabilité de protéger dans la pratique internationale ont cette conviction. Une réflexion sur les méthodes et moyens de l'appliquer s'est engagée, dont on cherchera ici à montrer, dans leurs grandes lignes, les enjeux. Une première étape a permis d'inscrire l'approfondissement de la R2P dans un cadre normatif et institutionnel déterminé. A partir de là, la portée opérationnelle de la R2P dépendra du consensus sur ses modalités normatives et institutionnelles d'application que le débat en cours et la pratique internationale permettront de faire émerger.

#### L'APPROFONDISSEMENT DE LA R2P : L'ENCADREMENT NORMATIF ET INSTITUTIONNEL

Le terme « responsabilité » a une puissance de légitimation assez forte pour prétendre justifier toute action qu'un Etat se proposerait de mettre en œuvre au titre de sa « responsabilité de protéger »<sup>14</sup>. Le principe risquant de tourner rapidement à la confusion ou à l'alibi commode, il a donc paru indispensable tout d'abord de contrer de possibles dérives du concept et de canaliser la notion à une acception étroite. L'acception « officielle » ayant été arrêtée, Nations Unies et société civile – dans une association aux processus normatifs entre coopération et stimulation désormais courante – ont entamé l'examen de la R2P dans les cadres institutionnels établis cet effet.

---

<sup>13</sup> Ainsi, dans la Note sur le concept de R2P distribuée par le président de l'Assemblée générale (*cf. supra*, note 11), on se croirait revenu aux débats idéologiques d'antan lorsqu'on lit par exemple que « [c]olonialism and interventionism used responsibility to protect ».

<sup>14</sup> Sur le sens que revêt le terme « responsabilité » ici, *cf.* Sandra SZUREK, « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », in SFDI, *La Responsabilité de protéger*, *op. cit.* (note 4), pp. 91-134, en particulier pp. 94-100.

## *L'endiguement normatif : une conception étroite de la R2P*

Le rapport de 2009 du Secrétaire général a apporté une clarification déterminante en posant que le « mandat » dont s'acquittait son rapport relatif à la mise en œuvre de la R2P découlait des trois paragraphes de la Déclaration finale du Sommet mondial, « *définissant le cadre officiel dans lequel les Etats membres, les accords régionaux, ainsi que le système des Nations Unies et ses partenaires peuvent s'efforcer de donner une existence doctrinale, politique et institutionnelle à la responsabilité de protéger* »<sup>15</sup>. En bref, il s'agit à présent d'approfondir le principe de la R2P dans le respect de l'intégrité du concept tel qu'accepté par le Sommet mondial de 2005, sans chercher « à réinterpréter » ou « renégocier » ses conclusions<sup>16</sup>.

En mettant en avant avec autorité une conception étroite de la R2P, le Secrétaire général de l'ONU a entendu la distinguer nettement de la sécurité humaine, avec pour conséquence d'exclure de son champ certaines situations, ce qui peut prêter à discussion. De plus, une pratique internationale récente montre les risques que peuvent faire naître les confusions entre les cas d'intervention armée qui relèveraient ou non de la R2P et l'urgence des clarifications.

### *R2P et sécurité humaine : l'éviction des catastrophes naturelles et des pandémies du champ de la R2P*

La R2P participe de l'affirmation de la sécurité humaine, autre concept que les Nations Unies s'appliquent à promouvoir. Cependant la sécurité humaine est une notion beaucoup plus large et générale, qui tend à englober la protection contre les hasards environnementaux ou la protection contre les crises économiques et se traduit par des mesures d'une autre nature que celles destinées à la mise en œuvre de la R2P. Le paragraphe 143 de la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 consacré à la sécurité humaine ne permet aucune confusion entre les deux notions<sup>17</sup>. Il est difficile pourtant d'éviter ou d'exclure complètement que, dans certaines situations, la responsabilité de protéger ne puisse être concernée, « interpellée » en quelque sorte, par les impératifs même de la sécurité humaine. Il en va ainsi particulièrement dans deux cas : les catastrophes naturelles et les pandémies<sup>18</sup>.

Depuis son énonciation, la responsabilité de protéger a été spontanément invoquée par des Etats lors du cyclone Nargis en Birmanie/Myanmar et lors de l'épidémie de choléra au Zimbabwe. Il a donc semblé que la R2P pouvait devoir s'appliquer, en dehors de la situation de conflit interne génératrice de crimes, à une situation de catastrophe naturelle ou à une situation de crise sanitaire grave, en raison des éléments communs qu'elles pouvaient présenter : l'existence avérée de pertes massives en vies humaines (cas du cyclone Nargis) ou un risque réel de pandémie (cas du choléra) ; le constat d'un certain type de comportement du souverain territorial, à la fois incapable de prodiguer les secours indispensables tout en s'obstinant à ne pas accepter l'aide humanitaire proposée et l'accès aux populations.

---

<sup>15</sup> Assemblée générale de l'ONU, Doc. A/63/677, §2, souligné par nous.

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> Les chefs d'Etat et de gouvernement y soulignent que « *les êtres humains ont droit de vivre libres et dans la dignité, à l'abri du besoin et du désespoir* ». Ainsi, la sécurité humaine vise à mettre en place des politiques et des pratiques de fond face à des phénomènes mondiaux de nature non circonstancielle mais structurelle. Sur l'ensemble du sujet, cf. R. KHERAD (dir.), *La Sécurité humaine. Théorie(s) et pratique(s)*, Pedone, Paris, 2010.

<sup>18</sup> Sur la nécessité de protection et de prévention, cf. Ki-moon BAN, « Face aux catastrophes, il est temps de suivre une nouvelle voie », éditorial publié dans *Les Echos*, 22 juil. 2008, disponible sur le site Internet [www.un.org/french/sg/pressarticle080722.shtml](http://www.un.org/french/sg/pressarticle080722.shtml). Sur l'ensemble de la question dans ses rapports avec la R2P, cf. SFDI, *La Responsabilité de protéger, op. cit.*, Atelier I, « Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles : l'émergence d'un régime », sous la présidence de L. BOISSON DE CHAZOURNES, pp. 149-185.

La France, qui avait été à l'origine des deux résolutions adoptées 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<sup>19</sup>, a milité pour l'inclusion des catastrophes, aux conditions qu'on vient d'évoquer, dans le champ matériel de la responsabilité de protéger. Elle a finalement dû abandonner cette position activiste, qui était perçue comme une tentative d'en revenir à la doctrine du « droit d'ingérence humanitaire » autour de laquelle aucun consensus n'avait pu être trouvé et l'isolait diplomatiquement. En accueillant favorablement le Rapport de 2009 du Secrétaire général, la France s'est ralliée à « une approche à la fois étroite et approfondie, délimitant strictement la responsabilité de protéger aux quatre crimes énumérés par le document final de 2005 »<sup>20</sup>. Toutefois, lors du débat à l'Assemblée générale, ses représentants n'en ont pas moins précisé que « [l]a France rester[ait] par ailleurs attentive à ce que les catastrophes naturelles associées à l'inaction délibérée d'un gouvernement qui refuse d'apporter assistance à sa population en détresse ou de faire appel à l'aide humanitaire internationale, ne puissent conduire à un drame humain que la communauté internationale ne pourrait qu'observer en spectatrice »<sup>21</sup>. La France semble donc se poser en objecteur persistant à une acception de la responsabilité de protéger qui exclurait de façon absolue les catastrophes naturelles de son champ matériel. Bien que la déclaration ne dise rien de la réaction dont ce type de situation peut faire l'objet, elle pose pour le moins une prétention juridique à un droit d'évocation par les Etats tiers et d'offre insistante de secours dans les conditions requises. L'habileté de la formulation laisse toutefois penser que la France ne va pas jusqu'à croire que ces cas puissent conduire à une réaction armée de la communauté internationale, à moins qu'on puisse admettre et qu'on constate que la passivité, la négligence ou le comportement général de l'Etat puissent être constitutifs de l'un des crimes relevant de la R2P<sup>22</sup>.

En laissant le sujet ouvert, cette prise de position a le mérite de donner l'opportunité à la pratique internationale d'accomplir son travail de décanation. La situation actuelle d'Haïti mérite à cet égard d'être attentivement observée. Situation emblématique s'il en est, puisque l'Etat haïtien doit faire face à une épidémie de choléra alors qu'il ne s'est pas encore relevé du terrible tremblement de terre qui l'a frappé. Les tensions extrêmes qui se font jour dans cette situation révèlent à quel point la frontière entre sécurité humaine et responsabilité de protéger est ténue et ce qui pourrait faire basculer la première vers la seconde, le besoin de protection de la population haïtienne découlant *ipso facto* de ces circonstances exceptionnelles.

### *R2P et interventions armées*

Parmi les risques de dérive auxquels peut donner lieu la R2P, l'invocation du principe pour justifier une intervention armée d'Etats tiers sur le territoire d'un autre Etat est le plus

---

<sup>19</sup> Assemblée générale de l'ONU, rés. 43/131, 8 déc. 1988, et rés. 45/100, 14 déc. 1990. Aux termes de ces résolutions, étaient déjà affirmés la responsabilité première de l'Etat territorial d'assurer les secours d'urgence et le droit subsidiaire des acteurs humanitaires (Etats, CICR ou ONG) de proposer leur aide au cas où le souverain territorial ne pourrait faire face seul aux besoins de secours. Depuis l'adoption de ces deux résolutions, la pratique générale a montré que les Etats appelaient soit à l'aide s'ils n'avaient pas eux-mêmes le moyen de secours, soit ne refusaient pas cette aide si leurs moyens s'avéraient insuffisants. Sur l'ensemble de la question, cf. Mario BETTATI, *Le Droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, 1996, en particulier chap. V, pp. 89-99, et VI, pp. 107 et suiv.

<sup>20</sup> Assemblée générale de l'ONU, « La responsabilité de protéger », intervention de Jean-Pierre Lacroix, Représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations Unies, 23 juil. 2009, disponible sur le site Internet [www.franceonu.org/spip.php?article4071](http://www.franceonu.org/spip.php?article4071).

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> Il ne pourrait s'agir en l'espèce que du crime contre l'humanité, mais cette qualification en cas de catastrophe naturelle est très contestée. Cf. par exemple Françoise BOUCHET-SAULNIER, « Désastres, droit d'ingérence et souveraineté des Etats », *Le Monde*, 22 mai 2008. Pour un point de vue plus nuancé, cf. Gareth EVANS, « Facing up to our responsibilities », *The Guardian*, 12 mai 2008.

grave. En août 2008, par exemple, la R2P a été alléguée par la Russie comme motif justificatif de son intervention en Géorgie. Le ministre des Affaires étrangères, Sergeï Lavrov déclarait ainsi : « *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* »<sup>23</sup>.

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 frontières. Le document du Sommet mondial de 2005 n'autorise pas un Etat à adopter des actions directes de sa propre initiative pour protéger ses nationaux à l'extérieur de ses frontières. Ce dernier cas est reconnu en droit international comme constitutif d'une intervention d'humanité, laquelle n'est licite que pour autant qu'elle se borne à une opération d'extraction des nationaux menée avec diligence pour les mettre à l'abri d'un danger imminent pour leur vie, dans un contexte où le souverain territorial est dans l'incapacité d'assurer la sécurité des étrangers sur son territoire. Le cas d'un Etat multinational est peut-être plus complexe, mais ne peut influencer sur le concept de R2P : l'Etat territorial porte seul la responsabilité de protéger toutes les populations vivant sur son territoire, quelles que soient leurs origines, et non les Etats tiers qui pourraient se sentir concernés par la situation de telles ou telles populations. Aussi en a-t-on conclu assez justement 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* »<sup>24</sup>.

Le cas est assez révélateur des tentations argumentatives et manipulatrices que peut susciter la responsabilité de protéger, d'autant plus aisées que les situations présentent entre elles certaines similitudes. Il y va du crédit du principe de la R2P que ces points soient soigneusement éclaircis, à partir d'un examen méticuleux des différentes situations envisageables.

### ***La mobilisation institutionnelle : la R2P entre l'ONU et la société civile***

La réflexion engagée par les Nations Unies sur les moyens de renforcer les efforts relatifs à la concrétisation de la R2P<sup>25</sup> a conduit le Secrétaire général à nommer un Conseiller spécial sur la question. Il est vite apparu cependant que son action devait être coordonnée avec celle du Représentant spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide. La R2P mobilise également la société civile, qui révèle une nouvelle fois son utilité dans les processus d'élaboration normative.

#### *L'examen de la R2P à l'ONU*

Cet examen vise à permettre à l'Assemblée générale des Nations Unies d'approfondir le concept et d'aboutir éventuellement, dans un délai difficile à préciser, à un consensus sur le contenu opérationnel de la R2P, dont il conviendra ensuite de voir quelle forme il pourra revêtir. De nombreuses instances des Nations Unies sont mobilisées à cette fin, à travers les missions dont sont chargés plus particulièrement le Conseiller spécial pour la responsabilité

---

<sup>23</sup> Ce dernier s'exprimait à la BBC, après interventions dans le même sens du président Medvedev, du premier ministre Poutine et de l'ambassadeur russe aux Nations Unies, Vitaly Churkin. Cf. GCR2P, « The Georgia-Russia crisis and the responsibility to protect : background note », 19 août 2008, New York. Sur le GCR2P, cf. *infra*, note 23.

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> Cf. ONU, doc. SG/A/1070, 29 mai 2007.

de protéger, en coordination avec le Représentant spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide.

Leur rôle respectif a été explicité par le Secrétaire général. Le poste de Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la prévention des génocides avait été prévu par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1366 de 2001 : il s'agit de communiquer informations et analyses au Conseil sur les cas de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire et les situations présentant des risques de génocides. A Juan Méndez qui occupa en premier ces fonctions a succédé Francis Deng en mai 2007<sup>26</sup>. Pour montrer l'importance que l'ONU accorde à cette question, le Conseiller spécial a pris le titre de Représentant spécial du Secrétaire général<sup>27</sup> et la portée de son mandat a été élargie à la prévention des « atrocités massives ».

On peut s'étonner que Francis Deng n'ait pas été chargé également de la question de la R2P. Plusieurs raisons semblaient pouvoir plaider pour cette solution. On attribue la paternité intellectuelle de la responsabilité de protéger à Francis Deng, dont les travaux avaient mis en lumière dès les années 1990 la nouvelle conception de la souveraineté comme responsabilité<sup>28</sup>. De plus, le Sommet mondial de 2005, dans sa Déclaration finale, a apporté au Conseiller spécial sur la prévention du génocide un appui marqué. Enfin, on peut invoquer le souci de rationalisation administrative et d'efficacité, mais le Secrétaire général a préféré créer un poste de conseiller spécialement « chargé du devoir de protection »<sup>29</sup>, auquel a été nommé le 21 février 2008 Edward C. Luck, qui avait déjà une longue expérience des Nations Unies<sup>30</sup>. La mission du Conseiller spécial sur la R2P porte essentiellement sur le développement conceptuel de la R2P, à partir duquel pourrait être dégagé un consensus. C'est donc un organe d'aide conceptuelle pour l'Assemblée générale, mais, comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, « la prévention du génocide et des atrocités massives et le devoir de protection étant complémentaires », E. Luck est appelé à travailler « sous la supervision générale de M. Deng afin de garantir l'uniformité de la démarche de l'ONU »<sup>31</sup>. Coordination et concertation d'autant plus indispensables qu'Edward Luck a consacré une partie de son activité en 2008 à étudier « les très nombreux chevauchements » entre le champ d'application et les objectifs de la R2P et ceux de la prévention du génocide<sup>32</sup>...

### *La société civile et l'appui à la R2P*

La société civile n'est pas en reste et participe à la mobilisation internationale en faveur de la R2P, à travers le Global Center for Responsibility to Protect (GCR2P) et la Coalition internationale pour la responsabilité de protéger (CIR2P et, en anglais, International

---

<sup>26</sup> Sur ce choix et ses implications, cf. E. DECAUX, « La question des seuils de déclenchement de la responsabilité de protéger en cas de violation grave des droits de l'homme », in SFDI, *op. cit.* (note 4), pp. 335- 342, notamment p. 341.

<sup>27</sup> A la suite des recommandations du Comité consultatif sur la prévention du génocide, le poste a été reclassé au niveau de secrétaire général adjoint et conçu comme un poste à plein temps. ONU, Conseil de sécurité, Lettre datée du 31 août 2007, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Doc. S/2007/721.

<sup>28</sup> Francis M. DENG *et al.*, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington, 1996.

<sup>29</sup> ONU, Doc. S/2007/721.

<sup>30</sup> Cf. ONU, Département de l'information, « Le Secrétaire général nomme Edward C. Luck (Etats-Unis) au poste de conseiller spécial pour la 'responsabilité de protéger' », Notice biographique, Doc. Secrétaire général, SG/A/1120, BIO/3963. Edward Luck était par ailleurs vice-président et directeur d'études à l'International Peace Academy et directeur du Centre de l'Université de Columbia sur les organisations internationales.

<sup>31</sup> ONU, Doc. off., S/2007/721.

<sup>32</sup> Cf. Assemblée générale de l'ONU, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Secrétaire général, *L'Action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide*, A/HRC/10/30, §13, pp. 7-8.

Coalition for the Responsibility to Protect, ICRtoP). Son action est d'une autre nature que celle des Nations Unies ou d'Etats qui, tel le Canada, prolonge son implication dans la R2P par un vaste programme consacré à son étude<sup>33</sup>. Ces cadres n'en sont pas moins complémentaires.

C'est à l'initiative de différentes organisations non gouvernementales (ONG), International Crisis Group, Human Rights Watch, Institute for Global Policy Oxfam International et Refugees International, qu'a été constitué le GCR2P, dont le siège est à proximité des Nations Unies<sup>34</sup>. Officiellement inauguré le 14 février 2008, le Centre a pour mission de développer des études sur l'approfondissement et l'application du concept de R2P et de servir de centre d'information et de données pour les gouvernements, les institutions internationales et les organisations non gouvernementales. Il est en outre appuyé par un certain nombre de gouvernements<sup>35</sup> et certaines fondations. Le GCR2P s'est fixé cinq objectifs : faire progresser et consolider le consensus apparu lors du Sommet mondial sur la R2P ; veiller à l'intégrité du concept de R2P ; clarifier la question de savoir si la R2P implique le recours ou non à la force armée non consensuelle ; construire les capacités des institutions internationales dans le domaine de la R2P, ainsi que celle des gouvernements et des organisations régionales ; mettre en place les mécanismes et les stratégies nécessaires pour permettre des réponses politiques effectives si de nouvelles situations de mise en œuvre de la R2P survenaient. Pour le représentant du Secrétaire général présent lors de l'inauguration, l'action du Centre mondial doit permettre que « *chacun, partout, sache et comprenne ce qu'est la R2P et en bénéficie* »<sup>36</sup>. Vecteur et relais de son action, selon l'ONU, le GCR2P participe à la clarification et à la précision conceptuelles de la R2P, mais également à la diffusion de la notion au niveau de l'ensemble de la société civile au niveau national<sup>37</sup>. Comme on le voit de nouveau ici, ONU et société civile agissent concomitamment<sup>38</sup>, parfois même en étroite symbiose.

Cette action est encore renforcée par la CIR2P, qui, regroupant un ensemble d'ONG, « *s'engage à soutenir les éléments essentiels de la norme de la R2P approuvés lors du Sommet mondial des Nations Unies en 2005 sous les paragraphes 138-139 du document final* ». A la différence du GCR2P, porté sur l'étude et l'analyse des aspects conceptuels de la R2P, la Coalition a un rôle opérationnel. Si elle a pour objectif de renforcer le consensus normatif, il s'agit pour elle d'obtenir des gouvernements l'amélioration des mécanismes de prévention des crimes, d'aider à développer et fortifier un groupe de gouvernements en faveur de la R2P, de mobiliser enfin les ONG pour réagir aux situations susceptibles de mettre en cause la R2P. La coalition assume donc un rôle de *lobbying* politique auprès des Etats et d'autres ONG.

---

<sup>33</sup> Le Canada entend mener une action sur trois fronts : le renforcement du consensus sur la norme, en particulier en Afrique ; le développement de l'information du Conseil de sécurité sur les situations où la R2P serait pertinente ; le renforcement de l'état de préparation opérationnelle militaire au recours à la force dans le contexte de la R2P. Cf. le site Internet des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, [international.gc.ca/glynberey/Protect-resp-protoger.aspx?larg=fra](http://international.gc.ca/glynberey/Protect-resp-protoger.aspx?larg=fra).

<sup>34</sup> Le Centre a été établi au Ralph Bunche Institute for International Affairs au Graduate Center de l'Université de New York. Son Comité de direction est codirigé par les auteurs du Rapport de la CIISE, Gareth Evans et Mohamed Sahnoun.

<sup>35</sup> Australie, Belgique, Canada, France, Pays-Bas, Norvège, Rwanda, Royaume-Uni.

<sup>36</sup> ONU, Département de l'information, Secrétaire général, SG/SM/11419.

<sup>37</sup> Cf. GCR2P, *About the Global Center*, disponible sur le site Internet [globalr2p.org/about.html](http://globalr2p.org/about.html). Consulté le 5/01/2009

<sup>38</sup> Le Secrétaire général, Ban Ki-moon, intervient fréquemment sur la R2P, à l'invitation d'ONG ou autres mouvements s'occupant du sujet. Parmi de nombreux exemples, cf. l'intervention du Secrétaire général à l'invitation de Managing Global Insecurity et de la Fondation Bertelsmann, « Secretary-General defends, clarifies 'responsibility to protect' at Berlin Event on 'Responsible sovereignty : international cooperation for a changed world' », Secretary-General, SG/SM/11701.



A partir d'une acception communément acceptée de la R2P, une mobilisation générale a eu lieu. A travers l'approfondissement de la R2P, il reste à présent à l'ensemble des acteurs de déterminer des stratégies pour en clarifier les enjeux normatifs et institutionnels.

## L'APPROFONDISSEMENT DE LA R2P : LES ENJEUX NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS

Le principe de la responsabilité de protéger ne sort pas du néant. Il « *s'inscrit dans la lignée d'autres réflexions et cadres juridiques [...] il est un élément-clef de la lutte contre les atrocités de masse, au même titre que le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et la justice pénale internationale* »<sup>39</sup>. Comme le résume bien aussi la France, la responsabilité de protéger est un concept large, qui porte tant sur les obligations de l'Etat territorial que sur les actions possibles de la communauté internationale. De ce fait, la notion, plus complexe à mettre en œuvre qu'elle ne le paraît, peut relever de plusieurs types de stratégies normatives, dont la mise en œuvre nécessitera sans doute une approche institutionnelle à la fois spécifique et intégrée.

### *LA R2P : quelles stratégies normatives ?*

Dans le rapport de la CIISE, la mise en œuvre de la R2P se décomposait en trois séquences : une séquence de prévention des violences de masse ; une séquence de réaction aux fins de les faire cesser si elles se produisaient ; une séquence impliquant la restauration de l'Etat dans les cas de situations post-confliktuelles particulièrement dommageables à l'ensemble de l'appareil étatique et à la société nationale concernée. Cette stratégie présentait un double inconvénient : un spectre d'actions au titre de la R2P tellement large que la spécificité de cette dernière semblait diluée dans le maintien de la paix au sens le plus général ; une conception de la R2P plus orientée vers les possibilités – voire les obligations – d'actions et de réactions de la communauté internationale que vers les obligations de l'Etat territorial. La tentation d'élargir indûment les moyens de mettre en œuvre la R2P est grande. Le texte<sup>40</sup> présenté par le président de l'Assemblée générale lors du débat de 2009 n'hésite pas à faire entrer dans les modalités de mise en œuvre de la R2P la réforme de la gouvernance économique internationale et des institutions de Bretton Woods, tout comme il estime plus efficace d'avoir une définition de l'agression plutôt qu'une adhésion à la Cour pénale internationale ! Prenant appui sur la Déclaration finale du Sommet de 2005, le Secrétaire général des Nations Unies, avec plus de réalisme et de méthode, fait reposer la mise en œuvre de la R2P sur trois piliers<sup>41</sup>, théorie qui guide désormais les travaux d'approfondissement de la notion. Néanmoins, le mode opératoire de la R2P a ceci de spécifique que, impliquant l'adoption de mesures communes à tous les Etats, il peut prendre des formes d'une infinie variété selon les situations étatiques auxquelles la R2P s'applique.

### *Le mécanisme des trois piliers*

Le premier pilier concerne les obligations de l'Etat en matière de protection, puisque c'est à lui qu'incombe, en raison même de sa souveraineté, la responsabilité première et principale de protéger les populations relevant de son autorité des violences de masse

---

<sup>39</sup> Assemblée générale de l'ONU, « La responsabilité de protéger », *op. cit.*

<sup>40</sup> Cf. *supra*, n° 5 et note 11.

<sup>41</sup> Assemblée générale de l'ONU, Rapport du Secrétaire général, *La Mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, Doc. ONU, A/63/677. Cf. également Assemblée générale de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, Doc. off. 63<sup>e</sup> session, Sup. n° 1 (A/63/1), p. 17, §74.

constitutives des crimes visés par la R2P. Le deuxième pilier a trait à l'assistance internationale qui doit ou peut être apportée, à titre subsidiaire, aux Etats pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités. Le troisième pilier, enfin, intitulé « Réaction résolue en temps voulu », porte sur l'ensemble des réactions possibles de la communauté internationale en cas d'incapacité ou de mauvaise volonté de l'Etat à empêcher ou faire cesser les crimes qu'il était tenu de prévenir au nom de la responsabilité de protéger. Ainsi, « *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* »<sup>42</sup>. Lors du débat de l'été 2009 à l'Assemblée générale, le Rwanda s'est élevé contre ceux qui prétendaient que, même si la responsabilité de protéger avait existé à l'époque, le génocide rwandais aurait quand même eu lieu. La R2P était de nature, selon lui, à rendre certainement moins probables que les événements horribles de 1994 se répètent à l'avenir, à condition toutefois de dégager des modalités de mise en œuvre réalistes, claires et fermes.

Les Etats se montrent particulièrement soucieux que les trois piliers soient conçus de façon équilibrée et, surtout, que la priorité ne soit pas donnée à un pilier au détriment des deux autres, par crainte que la R2P ne soit, en fait, qu'une nouvelle version de l'ingérence humanitaire armée. Cherchant maladroitement à faire reconnaître sa paternité en la matière, la France, en présentant la responsabilité de protéger comme l'« héritière » du droit d'ingérence<sup>43</sup>, n'a fait qu'augmenter les crispations. Mis en avant par Bernard Kouchner et Mario Bettati dans les années 1980 et 1990, le droit d'ingérence, encore appelé parfois le droit d'intervention humanitaire, en affirmant le droit des populations victimes de conflits armés internes à être secourues, au besoin contre la volonté du souverain territorial, avait été une notion aussi discutée que décriée, sans parvenir jamais à s'imposer de manière incontestable. Si ces deux notions ont bien un même objectif de protection des populations en situation de détresse, la responsabilité de protéger se veut, au contraire, comme un principe en rupture complète ou presque avec le concept d'ingérence humanitaire. Le Secrétaire général l'a souvent rappelé, « *RtoP is not a new code for humanitarian intervention* »<sup>44</sup>.

En effet, la CIISE l'a dit ; c'est la position des Nations Unies ; 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* »<sup>45</sup>. La formule est parfaitement éloquente : si l'accent doit être mis à juste titre sur la prévention des crimes de masse, seule mise en œuvre satisfaisante de la R2P, l'obligation de prévention, priorité normative et opérationnelle de la R2P, conduit à anticiper sur les événements, souvent dans une large mesure. La situation actuelle de la Côte-d'Ivoire offre une illustration tout à fait exemplaire de cette question : dans un contexte où, depuis la crise politico-militaire de 2002, les risques d'explosions de violences de masse sont réels, le processus électoral de l'élection présidentielle de novembre 2010 ayant conduit à cette situation tout à fait extraordinaire de deux présidents prétendant chacun à la victoire justifie pleinement l'attention portée par la communauté internationale à cette situation. Les différentes actions entreprises par l'Union africaine – qui a dépêché un médiateur –, par d'autres organisations internationales et par divers Etats s'employant à appeler les parties en présence à la raison ne sauraient être tenues pour une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat, comme le prétend le président Gbagbo, mais bien comme le rappel du nécessaire respect des règles

---

<sup>42</sup> GCR2P, « About the responsibility to protect : frequently asked questions », p. 1, disponible sur le site Internet [global.r2p.org/FAQ.html](http://global.r2p.org/FAQ.html).

<sup>43</sup> Cf. *La Responsabilité de protéger*, disponible sur le site Internet de la France à l'ONU, [www.franceonu.org/spip.php?article%3D3978](http://www.franceonu.org/spip.php?article%3D3978). Consulté le 26/10/2009. Cf. également *supra*, note 14.

<sup>44</sup> « Secretary-General defends, clarifies... », *op. cit.*

<sup>45</sup> GCR2P, « Presentation to the Arria Formula Meeting December 1, 2008 », présentée par Nicola Reindorp.

démocratiques et de l'Etat de droit<sup>46</sup>. Ce cas potentiellement dangereux montre également qu'aussi précoces que soient les moyens préventifs déployés, ils ne sauraient reléguer au second plan ou conduire à remettre à d'autres temps l'examen des actions à déclencher en cas de défaillance de l'Etat ou de mauvaise volonté à agir face à des risques de crimes de masse, ce qui est également au cœur de la R2P. Pour la crédibilité de la R2P et son efficacité, qui conditionne aussi son effectivité, les trois piliers doivent donc être précisés parallèlement et également.

#### *Mode opératoire de la R2P et diversité des situations étatiques*

S'il est vrai qu'aucun Etat, de quelque région géographique qu'il soit, ne peut se considérer à l'abri d'un désastre humanitaire découlant de la commission de crimes de masse et que chaque Etat est individuellement comptable de la façon dont il s'acquitte de la R2P, il n'en demeure pas moins que le mode opératoire de la R2P sera extrêmement différent selon les situations. La responsabilité de protéger conduit à distinguer schématiquement au moins trois cas : les Etats qu'on peut qualifier de « bien gouvernés », qui présentent *prima facie* un ensemble d'institutions leur permettant de s'acquitter de cette responsabilité ; les Etats qu'on peut considérer « de bonne volonté », soucieux de s'acquitter de cette obligation générale de protection, mais auxquels font défaut les moyens adéquats ou suffisants ; enfin, les Etats « mal intentionnés », agissant sans considération pour les besoins de protection des populations dont ils ont la charge et dont la politique délibérée constitue un facteur de risques d'exactions pour tout ou partie des populations. Le mode opératoire de la R2P sera nécessairement différent aussi selon les contextes : situation de paix civile, tensions internes provisoires ou endémiques ou encore conflits armés internes ou internationalisés. Les obligations de prévention et de réaction ne peuvent être abordées bien sûr de la même façon dans ces différents cas. Ils mettent également en lumière le fait que la logique séquentielle « prévention-réaction-restauration » qu'implique la R2P, même dans le cadre des trois piliers, peut se dérouler dans un ordre différent selon les situations.

Il est difficile de donner une définition précise d'un Etat « bien gouverné ». On peut considérer cependant que 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 moins de risque qu'un autre d'être placé dans une situation où la mise en œuvre de la responsabilité de protéger lui incombant puisse être éprouvée. En somme, un Etat bien gouverné est à tout le moins un Etat où règne un certain Etat de droit<sup>47</sup>. Il n'en serait pas dispensé pour autant d'un devoir constant de vigilance et éventuellement d'un devoir de perfectionnement de divers mécanismes internes contribuant au renforcement des capacités de protection. Par ailleurs, tout Etat est susceptible de prêter son assistance à d'autres Etats moins bien armés pour mettre en œuvre ce devoir de protection. Dans le mécanisme de la R2P, chaque Etat peut donc assumer un double rôle, de protection constante à l'égard de sa propre population ou d'assistance ponctuelle à d'autres Etats. Les Etats « de bonne volonté » peuvent être eux-mêmes dans deux situations différentes. Il peut s'agir d'Etats jouissant d'une situation interne relativement stable et pacifique, mais auxquels font défaut les capacités matérielles, institutionnelles et juridiques de développer les moyens ou institutions susceptibles de pérenniser la paix civile. Pour eux, l'assistance internationale au développement de ce qu'on

---

<sup>46</sup> Il est vrai que la situation est particulièrement complexe dans la mesure où le Conseil constitutionnel, organe dévoué au Président sortant, a proclamé ce dernier vainqueur de l'élection du 28 novembre avec 51,45 % des suffrages, invalidant les résultats de la Commission électorale indépendante (CEI), qui donnait son rival, A. Ouattara en tête avec 54,1 % des suffrages.

<sup>47</sup> Sur cette question, cf. en particulier SFDI, *L'Etat de droit en droit international*, actes d'un colloque organisé à Bruxelles, Pedone, Paris, 2009.

peut appeler les « outils » de l'Etat de droit (développement de la législation de protection des droits de l'homme, appareil judiciaire efficace et indépendant, forces de police formées au respect des règles de droit) peut revêtir une importance prioritaire. Il peut s'agir également d'Etats confrontés à des situations de violence interne, voire de conflits armés internes de nature quasi endémiques et qui, en dépit de la bonne volonté dont ils font preuve, sont dans l'incapacité de s'acquitter de façon satisfaisante de la responsabilité de protéger. Pour ces derniers, l'assistance de forces de maintien de la paix, de programmes spécifiques d'assistance à la protection des populations civiles ou encore de formation des forces armées pourront s'avérer nécessaires.

Cependant, la mise en œuvre de ce mécanisme suppose aussi un respect généralisé de certaines obligations internationales. Si le représentant du Chili a eu raison de souligner, devant l'Assemblée générale, que la R2P reposait sur des obligations prévues de longue date par le droit international, l'effectivité du principe implique une extension et un renforcement des engagements juridiques. Un effort particulier de la communauté internationale en faveur de l'adhésion universelle aux plus importants des instruments conventionnels en rapport avec la R2P est une première mesure<sup>48</sup>. Si les Conventions de Genève de 1949 sont à présent universelles, il n'en va pas encore de même des deux Protocoles additionnels de 1977 relatifs aux conflits armés internationaux et non internationaux, auxquels les Etats qui ne l'ont pas fait doivent être convaincus de souscrire, ainsi qu'au Statut de la Cour pénale internationale.

### *La R2P entre dimension spécifique et dimension intégrée de l'action internationale*

Susceptible de nécessiter des actions en profondeur sur l'appareil étatique, la R2P suppose l'assistance et la coopération internationales, objet du deuxième pilier. Dans cette perspective, le Secrétaire général a pu préciser que l'objectif des Nations Unies n'était pas d'ajouter un nouveau degré de bureaucratie ou de re-labelliser des programmes existants, mais « *to incorporate the responsibility to protect as a perspective into ongoing efforts* »<sup>49</sup>. La mise en œuvre de la R2P a donc vocation à s'intégrer, dans une certaine mesure, dans les actions déjà en cours touchant à des domaines voisins, à la dimension spécifique de la R2P tient sans conteste à l'obligation de réaction.

### *La dimension intégrée de la R2P*

Les liens établis entre l'action du Représentant spécial chargé de la prévention du génocide et celle du Conseiller spécial sur la R2P qu'on a vus précédemment doivent logiquement conduire à ce que tout ou partie des efforts d'analyse et de méthode entrepris pour l'appréhension du phénomène génocidaire puissent servir ou du moins inspirer la mise en œuvre de la R2P. Ces deux mandats et les actions qu'ils sont appelés à engager conduisent également à une implication de nombreux autres organes des Nations Unies dans l'examen de la R2P<sup>50</sup>.

Au stade le plus précoce de la prévention, les différents mécanismes existants au sein des organisations internationales, qu'il s'agisse des organes de contrôle du respect des droits de l'homme comme le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ou le Haut-

---

<sup>48</sup> On songe notamment à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme, parmi lesquelles les traités portant interdiction des discriminations, aux conventions de protection des enfants et des droits des femmes.

<sup>49</sup> « Secretary-General defends, clarifies... », *op. cit.*

<sup>50</sup> Dans une liste très longue, on citera simplement le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Département des affaires politiques (DPA), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ou le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

Commissaire des droits de l'homme ou encore des organes conventionnels de contrôle du respect des obligations des Etats, sont là pour fournir des informations nécessaires et suffisantes, à condition toutefois qu'elles puissent être traitées judicieusement en relation avec la R2P. En effet, le respect par l'Etat territorial de ses engagements internationaux dans le domaine des droits de l'homme, son respect de l'Etat de droit et des règles constitutionnelles sont les premiers indicateurs d'un exercice satisfaisant de la R2P qui lui incombe.

L'action de certaines organisations régionales s'inscrit d'ailleurs dans cette perspective. Par exemple, lors du 37<sup>e</sup> sommet de la CEDEAO des 16 et 17 février 2010, les dirigeants africains ont réaffirmé l'inadmissibilité du non-respect des accords de paix et des principes démocratiques constitutionnels à valeur universelle. Si les efforts de sortie de crise, comme ceux menés en Guinée, ont été salués, ils n'ont pas paru suffisamment probants pour que la sanction de suspension de la Guinée des instances de la CEDEAO soit levée<sup>51</sup> ; cependant, le 3 décembre 2010, la Cour constitutionnelle guinéenne proclamait les résultats définitifs de l'élection présidentielle<sup>52</sup>, parvenue à son terme dans le respect des règles constitutionnelles, au terme d'un processus électoral accompagné et soutenu par le travail inlassable d'un médiateur, le Président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, le rôle déterminant du Président de la transition, Sékouba Konaté, et la vigilance et les encouragements du ministre français des Affaires étrangères, Bernard Kouchner<sup>53</sup>. Dans le cadre de la crise au Niger provoquée par une tentative de coup d'Etat en février 2010, la CEDEAO a, conformément à son Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, rejeté tout changement de pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ou par la violence et a appelé au retour à la légalité constitutionnelle, tout en offrant aux parties nigériennes concernées l'appui et l'assistance de médiateurs pour parvenir à un consensus quant à la gouvernance constitutionnelle du pays<sup>54</sup>.

La R2P suppose aussi qu'on puisse dégager des seuils et des critères de déclenchement d'aides et d'assistance eux-mêmes variables selon qu'on est dans le cadre d'une action préventive ou de réaction. Dans le premier cas, se pose la question du seuil entre situations relevant de la R2P et situations de violations, même graves, des droits de l'homme, avec lesquelles elle ne se confond pas. Cela montre d'ailleurs l'importance essentielle d'informations fiables là où existent des risques sérieux. Il est piquant de relever, à ce propos, que lors du débat à l'Assemblée générale, c'est la Chine qui a mis l'accent sur la nécessité de s'assurer de « *la fiabilité des renseignements obtenus* ».

#### *La dimension spécifique de la R2P : la réaction résolue en temps voulu*

Les mesures du troisième pilier, qui traite de la « réaction résolue en temps voulu », ne se réduisent pas à l'utilisation par la communauté internationale de moyens militaires pour

---

<sup>51</sup> Haidara HAMZA, « 37<sup>e</sup> sommet de la CEDEAO », *Sentinelle*, Bulletin hebdomadaire de la SFDI, n° 218, 21 mars 2010, pp. 9-10, disponible sur le site Internet [www.sfdi.org/actualités/a2010/Sentinelle\\_218.htm](http://www.sfdi.org/actualités/a2010/Sentinelle_218.htm).

<sup>52</sup> Confirmant la victoire d'Alpha Condé, élu avec 52,52 % des voix.

<sup>53</sup> Lequel a accompagné ce processus depuis l'accord de sortie de crise, formalisé dans la Déclaration conjointe de Ouagadougou du 15 janvier 2010 jusqu'aux élections du 3 décembre 2010, comme en témoignent les déclarations ministérielles quasi mensuelles sur le sujet. Cf. la page Guinée sur le site Internet du ministère français des Affaires étrangères, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

<sup>54</sup> *Id.*, pp. 10-11. Les organes internationaux disposent parfois d'une marge de manœuvre très étroite. Ainsi, le rapport très critique de la Commission interaméricaine des droits de l'homme de février 2010 sur la République bolivarienne du Venezuela, « Démocratie et droits de l'homme au Venezuela », a entraîné presque immédiatement des réactions virulentes du président Hugo Chavez, lequel menaçait de se retirer de la Commission. Cf. Karine RINALDI, « Réaction vénézuélienne au rapport de la Commission interaméricaine 'Démocratie et droits de l'homme au Venezuela' : un possible retrait de cet Etat de l'POEA ? », *Sentinelle*, Bulletin hebdomadaire de la SFDI, n° 218, 21 mars 2010, p. 27, disponible sur le site Internet

venir en aide aux populations d'un Etat victime de crimes de masse. Agir en temps voulu est la caractéristique de la R2P, mais cette action, selon le moment où elle intervient, peut prendre des formes graduées telles que les pressions diplomatiques, la médiation, l'imposition de sanctions et autres, l'essentiel étant toutefois l'adéquation des moyens à la situation, la proportionnalité des actions aux fins. De la diversité des réactions possibles, l'Afrique en donne quelques exemples, tels que les efforts de la CEDEAO à l'égard d'Etats comme la Côte-d'Ivoire ou le Niger ou les efforts de médiation de l'ancien Secrétaire général Kofi Annan au Kenya<sup>55</sup>. Parfois, en République de Macédoine en 2001 ou au Kenya en 2008, « *la communauté internationale a montré qu'il était possible d'éviter le pire, par une mobilisation de l'ensemble des acteurs* »<sup>56</sup>.

On a suggéré une plus grande réceptivité du Conseil de sécurité à l'action préventive, ce qui est possible s'il est plus ouvert aux différentes sources d'information à sa disposition et s'il est en état d'alerte de façon plus constante et déterminée. Toute une série de mesures diplomatiques, de sanctions, d'arrêt de livraisons d'armes « *could contribute to changing the course of governments with ill-intent towards their populations* »<sup>57</sup>. Or, observe-t-on, « *[t]he reality appears to be the Council can never bring itself to act before a situation becomes catastrophic* »<sup>58</sup>. C'est là une faiblesse du système à laquelle on sera amené sans doute à être attentif dans le cadre de l'approfondissement de la R2P.

La question du veto en rapport avec la responsabilité de protéger est enfin le point le plus crucial. L'intervention armée reste et doit rester, dit-on, la mesure de la dernière extrémité et relever de la seule décision du Conseil de sécurité. Ici, la R2P n'a pas innové. L'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine posait dès 2000 le principe du droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre, en cas de circonstances graves, sur décision de la Conférence. Dans son rapport de 2009, le Secrétaire général appelait à une abstention d'user du droit de veto lorsque les membres du Conseil de sécurité étaient confrontés à un génocide. Cette proposition a été faiblement relayée par les Etats lors du débat de juillet 2009 devant l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>59</sup>. Si on peut concevoir que, pour des raisons politiques et juridiques, la question du veto soit éludée pour l'instant ou que les Etats s'en remettent précisément au sens des responsabilités des membres permanents du Conseil de sécurité, la mise en œuvre de la R2P restera imparfaite et sujette à caution tant que cette question ne connaîtra pas d'évolution.

\* \*

\*

Pour déterminer de quelle substance exacte peut ou doit être chargé le principe de la R2P, plus complexe à mettre en œuvre qu'il le paraît, le *law process* en cours puise à diverses

---

<sup>55</sup> Cf. également Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Résolution sur le renforcement de la R2P en Afrique, CADHP/Res. 117 (XXXXII) 07, adoptée lors de la 49<sup>e</sup> session ordinaire à Brazzaville (République du Congo), qui s'est tenue du 15 au 28 novembre 2007, disponible sur le site Internet [www.achpr.org/français//resolutions/resolution117\\_fr.html](http://www.achpr.org/français//resolutions/resolution117_fr.html).

<sup>56</sup> Assemblée générale de l'ONU, « La responsabilité de protéger », *op. cit.*, souligné par nous.

<sup>57</sup> GCR2P- « Presentation to the Arria... », *op. cit.*, p. 5.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>59</sup> C'était notamment la position de la Suisse, de l'Afrique du Sud. D'autres ont ouvert d'autres perspectives en se demandant si, en l'absence de consensus du Conseil de sécurité, le Secrétaire général ou l'Assemblée générale pouvait offrir des solutions complémentaires (Colombie), autre champ délicat à prospector.

sources : en premier lieu, bien sûr, la source onusienne, constituée et organisée à cet effet, sous l'impulsion du Secrétaire général, des Nations Unies d'un côté et d'un certain nombre de mouvements et d'organisations non gouvernementales de l'autre ; la source doctrinale, qui permet de clarifier la R2P et en propose diverses lectures, trop centrées cependant sur l'ultime mise en œuvre de la réaction armée ; la pratique étatique, enfin, laquelle joue à la fois comme mode de confirmation de l'*opinio juris* fondatrice du principe et comme moyen traditionnel d'émergence d'un contenu coutumier de la responsabilité de protéger, par cristallisation. Le sort de la R2P dépend de la puissance de ces courants et de leur capacité à l'emporter sur le camp des sceptiques qui semble dominer. Son sort dépend plus encore d'une élucidation conceptuelle à la fois rigoureuse et réaliste, ferme quant aux principes, souple pour pouvoir s'adapter aux situations. Une quadrature du cercle qui demandera encore quelques efforts.