

**LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER
LES POPULATIONS CONTRE LES CRIMES DE MASSE**

N° 70, juin 2010

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	W.J.M. van Genugten
Membres	M ^{me} S. Borren MA M ^{me} L.Y. Gonçalves-Ho Kang You M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M ^{me} M. Sie Dhian Ho A. van Staden Lt. Gén. e.r. M.L.M. Urlings M ^{me} H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Commission conjointe sur la responsabilité de protéger

Président	Th.C. van Boven
Membres	M ^{me} K.C.J.M. Arts D.J. Barth T. Etty C. Flinterman W.J.M. van Genugten R. Herrmann F. Kuitenbrouwer N.J. Schrijver M ^{me} H.M. Verrijn Stuart
Expert externe	P.A. Nollkaemper
Secrétaire	M ^{me} A.M.C. Wester

Sommaire

Préambule

I	Contexte et évolution depuis 2005	7
I.1	Contexte	7
I.2	Évolution depuis 2005	8
I.3	Rapport du secrétaire général de l'ONU et débat à l'Assemblée générale	10
II	Définition de la notion de responsabilité de protéger : teneur, statut et portée	11
II.1	Remarques générales	11
II.2	La responsabilité de protéger : un concept totalement nouveau ?	11
II.3	Concept, principe ou norme ?	16
II.4	Relation avec l'intervention humanitaire	18
II.5	Responsabilité de protéger et souveraineté : dilemmes et débats	20
II.6	Portée de la responsabilité de protéger	27
III	Mise en œuvre de la responsabilité de protéger : instruments et acteurs	30
III.1	Remarques générales	30
III.2	Instruments	30
III.3	Renforcement de l'instrumentaire de l'ONU	32
III.4	Promotion de la coopération régionale	38
III.5	Moyens de pression non militaires	42
III.6	Modalités de l'action militaire	46
III.7	Capacité d'intervention civile et militaire	52
IV	Le rôle des Pays-Bas	61
IV.1	Considérations générales	61
IV.2	Élaboration de la politique et organisation interne	62
IV.3	Action des Pays-Bas dans le contexte international	64
V	Résumé et conclusions	68
V.1	Signification du concept	68
V.2	Application du concept de responsabilité de protéger	69
V.3	Le rôle des Pays-Bas	72
V.4	En conclusion	74

Annexe I	Paragraphes 138 et 139 du document final du Sommet mondial de 2005
Annexe II	Définitions des termes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, conformément au Statut de Rome
Annexe III	The Mass Atrocity Toolboxes: Prevention, Reaction, and Rebuilding (boîte à outils contre les atrocités de masse : prévention, réaction et reconstruction)
Annexe IV	La responsabilité de protéger : principes pour l'intervention militaire
Annexe V	Aperçu des capacités militaires disponibles pour les missions de protection (missions de maintien de la paix et missions coercitives de protection)
Annexe VI	Abréviations

Préambule

Lors du Sommet mondial de septembre 2005, célébrant le 60^e anniversaire de l'Organisation des Nations unies, a été adopté le principe de « responsabilité de protéger », c'est-à-dire le devoir de protection des États et de la communauté internationale à l'égard des populations menacées de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité. Saluée comme l'un des résultats majeurs du sommet, l'adoption de la responsabilité de protéger a été reprise dans le document final, dans un passage qualifié d'historique par les tenants de ce principe qui y voyaient le moyen de concrétiser le sentiment de « plus jamais ça » exprimé après chaque génocide ou autre forme de violation massive des droits de l'homme. Aujourd'hui, force est de constater que ce principe soulève encore de nombreuses questions et que sa mise en pratique reste complexe.

Les Pays-Bas ont ces dernières années activement défendu le principe de responsabilité de protéger. Très impliqués dans les négociations de 2005, ils ont depuis cherché à jouer un rôle moteur dans la suite du processus de définition et de mise en œuvre du principe. En outre, ils ont depuis peu succédé au Canada à la coprésidence du groupe des amis de la responsabilité de protéger, à New York.

Dans ce contexte, il a semblé utile au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) d'établir un avis sur la responsabilité de protéger. Il est souhaitable, près de cinq ans après l'adoption de ce principe, de passer en revue les questions conceptuelles et opérationnelles qui lui sont liées et de définir la place de ce thème dans la politique étrangère néerlandaise. Cette réflexion peut en outre être éclairée par l'avis sur l'intervention humanitaire établi en 2000 par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV)¹.

Si le AIV a lui-même pris l'initiative de le rédiger, le présent avis n'en répond pas moins à un besoin réel exprimé par le ministère des Affaires étrangères, comme l'a indiqué M. Verhagen le 1^{er} octobre 2009 à l'occasion d'un entretien avec la commission Droits de l'homme de l'AIV.

En partant notamment des informations obtenues auprès des directions concernées, l'AIV a formulé la problématique suivante :

- Comment enregistrer des avancées dans le domaine de la responsabilité de protéger et comment les Pays-Bas pourraient-ils y contribuer ?

Autour de ce problème central s'articulent les questions suivantes :

- Comment dégager de façon plus claire la teneur et la portée de la responsabilité de protéger ?
- Compte tenu des rapports de force politiques au niveau international, quelles sont les possibilités réelles d'avancer dans la mise en œuvre du principe de responsabilité de protéger ? Le rapport du secrétaire général de l'ONU, publié en janvier 2009, offre-t-il des pistes intéressantes ?
- Étant donné les rapports de force actuels sur la scène internationale, comment les Pays-Bas pourraient-ils contribuer à la définition et à la mise en œuvre du principe de responsabilité de protéger ?

1 AIV/CAVV, L'intervention humanitaire, avis n°13, La Haye, avril 2000.

Le premier chapitre, qui tient lieu d'introduction, retrace le contexte de l'adoption du principe en 2005 et décrit brièvement l'évolution observée depuis. Le deuxième chapitre contient l'analyse des questions conceptuelles et normatives inhérentes à la responsabilité de protéger. Les points suivants y sont étudiés successivement : la notion de responsabilité de protéger recouvre-t-elle des éléments nouveaux ou existants ? S'agit-il d'un concept, d'un principe ou d'une norme ? Quel rapport entretient-elle avec l'intervention humanitaire et les questions de souveraineté ? Comment en délimiter la portée ? Le troisième chapitre traite d'aspects opérationnels, tels que le renforcement de l'instrumentaire de l'ONU, la promotion de la coopération régionale, les moyens de pression non militaires, les modalités de l'action militaire ou encore la capacité d'action civile et militaire. Le quatrième chapitre s'attache à définir le rôle potentiel des Pays-Bas dans le processus de définition et de mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Enfin, le cinquième et dernier chapitre propose un résumé de la réflexion de l'AIV et en tire les principales conclusions, répondant ainsi aux questions formulées plus haut.

Le présent avis a été établi par une commission mixte de l'AIV composée de Th.C. van Boven, président, M^{me} K.C.J.M. Arts, D.J. Barth, T. ETTY, C. Flinterman, W.J.M. van Genugten, R. Herrmann, F. Kuitenbrouwer, N.J. Schrijver, M^{me} H.M. Verrijn Stuart, ainsi que de P.A. Nollkaemper en tant qu'expert externe. La commission s'est réunie huit fois entre septembre 2009 et mai 2010. Le secrétariat a été assuré par M^{me} A.M.C. Wester, assistée de M^{mes} M. Sprakel, B.A Kuiper-Slendebroek, S.R. Airoidi et L.M. van Paaschen, stagiaires.

Plusieurs entretiens ont été réalisés avec des agents des directions Nations unies et Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères ainsi que des agents de la représentation permanente à New York. L'AIV leur est particulièrement reconnaissant d'avoir accepté de confier leur point de vue à la commission.

L'avis a été publié le 4 juin 2010.

I Contexte et évolution depuis 2005

I.1 Contexte

Durant le sommet mondial de septembre 2005, les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à un accord concernant la responsabilité de protéger, mentionnée dans le document final de la conférence (cf. annexe 1). Celui-ci affirme le principe selon lequel les États, avec l'aide de la communauté internationale, sont responsables de la protection des personnes sous leur juridiction contre tout génocide, crime de guerre, nettoyage ethnique et crime contre l'humanité. Le texte précise également que la communauté internationale, représentée par les Nations unies, a elle-même la responsabilité de protéger les populations contre ces crimes par les voies diplomatiques, humanitaires ou tout autre moyen pacifique. S'il s'avère impossible d'assurer cette protection pacifiquement, ou si un État n'a manifestement pas l'intention ou la capacité d'assumer cette responsabilité, la communauté internationale peut intervenir de façon collective, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité. Enfin, le document final prévoit que l'Assemblée générale des Nations unies poursuive la réflexion sur la question de la responsabilité de protéger, à la lumière des principes de la Charte des Nations unies et du droit international.

L'adoption de la notion de responsabilité de protéger est le fruit d'un long processus. À la fin des années quatre-vingt-dix, le principe d'intervention humanitaire, souvent envisagée de pair avec une action militaire hors mandat du Conseil de sécurité, remportait encore peu de suffrages à l'échelle internationale. En 2000, Kofi Annan, alors secrétaire général de l'ONU, pose dans son rapport du millénaire la question suivante :

« Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains²? »

Spécialement créée, avec l'aide du Canada, afin de résoudre cette contradiction, la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États (CIISE) introduit fin 2001 le concept de « responsabilité de protéger³ », reprenant l'idée exprimée par Francis Deng, ancien représentant spécial du secrétaire général pour les personnes déplacées, selon laquelle la souveraineté des États implique une responsabilité. Telle que définie par la CIISE, la responsabilité de protéger s'appuie sur trois fondements : prévention, réaction et reconstruction.

À l'époque, dans un contexte marqué par les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre menée contre le terrorisme, cette nouvelle notion éveille peu d'intérêt. Cet état d'esprit évolue en décembre 2004 à la publication du rapport « Un monde plus

2 Rapport du secrétaire général, Nous, les peuples : le rôle des Nations unies au XXIe siècle, New York, Nations unies, 2000, p. 48.

3 Rapport de la CIISE, La responsabilité de protéger, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

sûr : notre affaire à tous ». Rédigé par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, mis en place par Kofi Annan, ce document formule des recommandations concernant la responsabilité de protéger⁴. Dans son propre rapport « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et le respect des droits de l'homme pour tous », présenté au sommet de 2005, le secrétaire général insistait sur la nécessité pour les gouvernements d'intervenir en cas de risque ou de violation massive avérée des droits de l'homme, appelant à adopter la notion de responsabilité de protéger⁵. Il y affirmait que les États sont premiers responsables de la protection des personnes vivant sur leur territoire, cette responsabilité ne pouvant être assumée par la communauté internationale que lorsque l'État n'est pas en mesure de le faire ou n'y est pas disposé.

Peu concluant dans bien des domaines, notamment celui de la réforme du Conseil de sécurité, le sommet de 2005 a tout de même vu les États membres parvenir à un accord sur le principe de la responsabilité de protéger, au terme de négociations complexes. Certains pays non alignés, mais aussi les États-Unis (par la voix de J. Bolton, représentant permanent auprès des Nations unies), ont en effet émis d'importantes réserves, craignant que le concept ne conduise à l'ingérence dans la souveraineté nationale. L'appui de pays du Sud tels que l'Argentine, le Chili, le Mexique, le Rwanda et l'Afrique du Sud a été essentiel à cet égard. Les propositions formulées en vue de définir des critères délimitant les cas exceptionnels dans lesquels l'intervention militaire se justifie, comme la CIISE l'avait recommandé dans son rapport, ont semblé prématurées et n'ont pas été retenues dans le document final.

I.2 Évolution depuis 2005

L'adoption du principe de responsabilité de protéger, souvent abrégé en R2P, a été saluée par ses partisans comme un exploit témoignant de l'évolution du regard porté sur le rapport entre souveraineté et droits de l'homme, et correspondant à une tendance croissante du droit international à admettre que la protection des droits de l'homme et des peuples pose des limites et des conditions à la souveraineté des États. La responsabilité de protéger était perçue comme un des aspects de la transformation du droit international. Ce système d'abord conçu pour l'État et l'élite dirigeante devenait un cadre normatif axé sur la protection des intérêts individuels et collectifs, au cours d'un processus d'humanisation de l'ordre international centré non plus sur les États mais sur leurs citoyens.

De modestes avancées ont été réalisées depuis 2005. Le Conseil de sécurité a entériné le principe de responsabilité de protéger dans sa résolution 1674 sur la protection des civils en période de conflit armé⁶ et s'y est référé dans sa résolution 1706 autorisant l'envoi de Casques bleus au Darfour⁷. La dernière résolution portant

4 Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, doc. ONU A/59/565, 2 décembre 2004.

5 Rapport du secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous*, doc. ONU A/59/2005, 21 mars 2005.

6 S/RES/1674, 28 avril 2006.

7 S/RES/1706, 31 août 2006.

sur la protection des civils en période de conflit armé, datée de novembre 2009, réaffirme à nouveau la responsabilité de protéger⁸. L'actuel secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, a annoncé dès son entrée en fonctions que la mise en œuvre de la responsabilité de protection serait l'une de ses priorités, nommant Francis Deng au poste de conseiller spécial pour la prévention du génocide et Edward Luck à celui de conseiller spécial pour la responsabilité de protéger. Cette seconde nomination a soulevé un certain nombre d'objections, plusieurs États membres n'estimant pas souhaitable la création d'une telle fonction. La cinquième commission de l'Assemblée générale n'a d'ailleurs pas encore alloué de budget à M. Luck, qui ne dispose donc d'aucuns moyens financiers pour mener ses activités.

Du point de vue opérationnel, le Kenya est souvent cité comme exemple d'intervention rapide et efficace de la communauté internationale ayant permis d'éviter un bilan bien plus lourd. Fin 2007, des violences ethniques éclatent à la suite de l'élection présidentielle et font, en l'espace de quelques semaines, plus d'un millier de morts et 300 000 déplacés. Une équipe de médiation menée par Kofi Annan parvient à la conclusion d'un accord politique, ce qui met fin aux violences. L'archevêque Desmond Tutu résume l'action internationale en ces termes : « Ce que nous voyons à l'œuvre au Kenya, c'est l'application d'un principe fondamental, la responsabilité de protéger⁹. »

Néanmoins, même les partisans de ce principe reconnaissent qu'il reste d'importants progrès à faire. Il n'existe encore aucun consensus international sur la définition exacte de la responsabilité de protéger ni sur sa portée. Sa mise en œuvre pose également problème, comme on l'a constaté au cours des dernières années au Darfour, en Birmanie et au Sri Lanka. Le manque d'adhésion des États à ce principe constitue l'une des principales difficultés. En effet, malgré le consensus de 2005, plusieurs pays ou groupes de pays demeurent réticents à l'idée d'une responsabilité de protéger. La Russie, la Chine et divers pays du mouvement des non-alignés (MNA) considèrent même l'adoption d'un tel principe comme la porte ouverte à l'ingérence. Certains craignent par ailleurs que la responsabilité de protéger soit utilisée comme un prétexte permettant aux grandes puissances de défendre militairement leurs propres intérêts. Ils reprochent à ce concept de servir un agenda essentiellement occidental, qui néglige la protection des peuples contre la pauvreté, la faim et le manque de structures socioéconomiques, problèmes auxquels les pays en développement attachent pourtant tout autant d'importance et qui, en outre, sont souvent à l'origine des crimes appelant la responsabilité de protéger. Enfin, le Conseil de sécurité ainsi que d'autres organes onusiens comme l'Assemblée générale, le secrétaire général et la nouvelle Commission pour la construction de la paix tiennent un rôle controversé.

De ce fait, les tentatives d'appliquer concrètement la responsabilité de protéger se heurtent souvent à des résistances à New York. On l'a vu au printemps 2009 au cours des négociations préparant une résolution sur les origines des conflits en Afrique, qui n'ont pas pu aboutir en raison d'un différend opposant le G77 et le MNA d'une part, et l'Union européenne d'autre part, à propos d'une référence explicite à la responsabilité de protéger.

8 S/RES/1894, 11 novembre 2009.

9 D. Tutu, Responsibility to protect, *International Herald Tribune*, 19 février 2008. Voir aussi E. Lindenmayer et J.L. Kaye, *A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya*, New York, International Peace Institute 2009.

I.3 Rapport du secrétaire général de l'ONU et débat à l'Assemblée générale

Le secrétaire général a rendu le 12 janvier 2009 un premier rapport sur la responsabilité de protéger. La formulation en est prudente, afin d'épargner les sensibilités évoquées ci-dessus. L'acquis de 2005 y est repris dans sa totalité ainsi que les trois aspects fondamentaux que sont la prévention, la réaction et la reconstruction. En revanche, la mise en œuvre passe par une structure nouvelle comportant trois piliers : l'État porte la responsabilité première de la protection de ses citoyens (pilier I), la communauté internationale lui apporte son soutien (pilier II) et la communauté internationale apporte une réponse adéquate en cas de défaillance de l'État (pilier III). Le rôle du Conseil de sécurité constitue l'un des points les plus délicats du rapport. En effet, le secrétaire général réaffirme que l'autorisation de l'usage de la force, conformément à la Charte des Nations unies, reste une compétence exclusive du Conseil de sécurité. Il est par conséquent crucial que celui-ci prenne ses responsabilités. Le rapport avance plusieurs propositions pour les situations dans lesquelles le Conseil de sécurité reste partagé et ne peut agir. Il propose par exemple que les cinq membres permanents s'abstiennent d'exercer leur droit de veto ou que la question soit examinée par l'Assemblée générale, par analogie avec la résolution Union pour le maintien de la paix de 1950.

Le rapport du secrétaire général a été relativement bien accueilli, comme l'a confirmé le débat qui, après plusieurs ajournements, s'est finalement tenu du 23 au 28 juillet 2009 à l'Assemblée générale. Les États membres opposés à la responsabilité de protéger n'y ont pas, comme on l'avait craint, remis en question le consensus de 2005, bien que la tentative du président de l'Assemblée, le nicaraguayen Miguel d'Escoto Brockmann, de durcir le débat ait trouvé un certain écho auprès de divers États. La Chine, le Venezuela, la Bolivie, le Pakistan et l'Égypte (au nom du MNA) ont fait part de leurs inquiétudes concernant la souveraineté et le détournement de la responsabilité de protéger au profit des intérêts des plus puissants. Mais les 90 pays intervenants, dont les Pays-Bas, ont fait des déclarations constructives dans leur ensemble, le rapport a été globalement soutenu et la nécessité de mettre en œuvre le principe a été reconnue. Sans surprise, le troisième pilier défini par le rapport a donné lieu à davantage de contestations et le rôle du Conseil de sécurité ainsi que le droit de veto ont été largement débattus.

Si le consensus de 2005 a été maintenu, l'Assemblée n'a abouti à aucune résolution susceptible de renforcer le fondement de la responsabilité de protéger et de permettre le financement de ce thème par la cinquième commission. À l'initiative du Guatemala, une brève résolution¹⁰ prenant note du rapport du secrétaire général et mentionnant la décision de poursuivre les débats en la matière a difficilement été adoptée sans vote quelques semaines plus tard. Le Venezuela, Cuba, la Syrie, la Bolivie, le Soudan, l'Iran, l'Équateur et le Nicaragua ont tout de même tenu à donner une explication de vote exprimant à nouveau leurs préoccupations et soulignant que la définition et la mise en pratique du principe de responsabilité de protéger ne font l'objet d'aucun accord.

10 Doc. ONU A/RES/63/308, 7 octobre 2009 (adoption le 14 septembre 2009).

II Définition de la notion de responsabilité de protéger : teneur, statut et portée

II.1 Remarques générales

Comme indiqué au chapitre précédent, la responsabilité de protéger a été peu souvent invoquée depuis 2005. Elle a donné lieu à des discussions parfois houleuses lors des négociations de résolutions de l'ONU ou de questions financières, témoin le débat au sein de la cinquième commission, sans résultat à ce jour, relatif au financement du bureau du conseiller spécial sur la responsabilité de protéger.

Devant la timidité des avancées concrètes enregistrées cinq ans après son adoption, les défenseurs de ce concept concentrent actuellement leur action sur sa mise en œuvre. Ces aspects opérationnels feront l'objet du prochain chapitre.

L'AIV estime toutefois qu'il est également nécessaire de se pencher sur la valeur normative de la responsabilité de protéger. Il importe de s'accorder sur une définition claire et de donner ainsi une assise politique plus solide à cette notion afin de pouvoir l'opérationnaliser. Aussi ce chapitre commencera-t-il par aborder quelques questions conceptuelles essentielles.

II.2 La responsabilité de protéger : un concept totalement nouveau ?

Le débat sur la responsabilité de protéger porte en partie sur le caractère novateur de cette notion. Les déclarations du document final de 2005 ne s'appuient-elles pas directement sur des principes et des obligations déjà en vigueur du droit international ? Les avis divergent à cet égard, y compris parmi les juristes. Certains, avançant que la responsabilité de protéger n'est en réalité guère nouvelle, mettent en doute sa raison d'être. D'autres considèrent au contraire que la nouveauté du concept le rend difficile à mettre en œuvre¹¹.

Selon l'AIV, loin d'être un concept isolé, totalement nouveau, auquel les chefs d'État auraient adhéré seulement en 2005, la responsabilité de protéger correspond plutôt au résultat d'un long processus. La protection des droits de l'homme était un des objectifs de leur introduction dans la Charte des Nations unies de 1945. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 énonçait clairement la nécessité de protéger les valeurs et droits humains universels, ce qui s'est concrétisé plus tard par la conclusion d'un grand nombre de conventions. Les jalons majeurs à cet égard sont la Convention sur le génocide de 1948, les Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux droits civils et politiques (PIESC et PICP), et l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale en 1998.

11 Dans un article sur la question de savoir si la responsabilité de protéger relève de la rhétorique politique ou est l'expression d'une norme juridique, Carsten Stahn faisait la remarque suivante à ce sujet : « (...) paragraphs 138 and 139 of the Outcome Document represent a rather curious mixture of political and legal considerations, which reflect the continuing division and confusion about the meaning of the concept. », C. Stahn, *The responsibility to protect: Political rhetoric or emerging legal norm?*, *The American Journal of International Law*, vol. 101, n° 1, 2007, p. 99-120, à la p. 108.

L'ancrage partiel de la R2P dans le droit international existant s'observe en premier lieu à travers l'obligation des États de protéger tous les individus sous leur juridiction, notamment contre les crimes précités, obligation exprimée dans l'instrumentaire existant au niveau mondial et régional en matière de droits de l'homme. Ce principe est consigné dans le Statut de la Cour pénale internationale ainsi que dans les Conventions de Genève (1949) et leurs Protocoles additionnels (1977), et est confirmé par l'engagement croissant en faveur de la pénalisation, dans les législations nationales, du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Il recueille une large adhésion, au point qu'il est en général vain, pour les États qui ne le mettent pas en pratique, d'invoquer leur souveraineté. L'AIV estime que ce principe a pris une telle importance que même les États non liés par un engagement conventionnel peuvent être réputés, au nom du droit coutumier international, avoir la responsabilité de protéger contre ces crimes les individus sous leur juridiction¹².

Les responsabilités de la communauté internationale s'appuient également sur la pratique existante. Depuis la reconnaissance des droits universels de la personne en 1945, il est apparu avec une évidence croissante – témoin l'adoption des conventions citées plus haut et la création de plusieurs cours pénales au cours des dernières décennies – que la protection de ces droits n'incombait pas uniquement à l'État concerné, mais aussi à l'ensemble de la communauté internationale, telle que représentée par l'ONU. C'est ainsi que depuis 1967, suite à la résolution 1235 de l'ECOSOC, la Commission des droits de l'homme a examiné la situation dans de nombreux pays et traité de multiples aspects thématiques, à l'aide d'instruments aussi divers que des rapports, des études ou des résolutions. La déclaration finale de la Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme indique que la promotion et la protection de ces droits constituent « une préoccupation légitime de la communauté internationale »¹³. Elle affirme ainsi explicitement que l'intervention des Nations unies dans la situation des droits humains d'un pays (par exemple par le biais d'une résolution ou la déclaration d'un rapporteur thématique ou de pays) ne serait pas considérée comme une ingérence indue dans les affaires intérieures d'un État. Par ailleurs, diverses conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme mentionnent clairement la nécessité et l'obligation, lors de leur mise en œuvre, d'une coopération internationale et d'une assistance spécifique aux pays en développement¹⁴.

Les évolutions récentes en matière de compétence universelle montrent également qu'en cas de violations graves des droits de l'homme la réaction de pays tiers est considérée comme légitime. Dans le contexte des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels ainsi que de la Convention contre la torture (1982), des poursuites ont été engagées – certes encore rarement – invoquant la compétence

12 Cf. notamment C. Tomuschat, *Obligations Arising for States Without or Against their Will*, in *Recueil des Cours* (1993), p. 260.

13 Déclaration et programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/23, 25 juin 1993, paragraphe 4.

14 Cf. par exemple les articles 2(1) et 11(1) du PIESC, les articles 4, 23, 24 et 28 de la Convention des droits de l'enfant ainsi que les articles 4 et 32 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

universelle en vertu du droit coutumier et de la législation nationale¹⁵.

Soulignons d'autre part le lien direct entre la responsabilité de protéger et l'essor qu'a connu le droit pénal international ces dernières décennies. En créant les tribunaux internationaux et mixtes dans les années 90 ainsi que la Cour pénale internationale en 1998, les États ont indiqué clairement que les crimes graves ne doivent pas rester impunis¹⁶. Le consensus obtenu en 2005 sur la R2P en est en quelque sorte le prolongement. Outre la nécessité de pouvoir poursuivre leurs auteurs, les États reconnaissent ainsi leur responsabilité de prévenir ces crimes ou d'y mettre fin¹⁷.

Le rôle de la communauté internationale dans la protection des droits de l'homme n'a cessé de s'affirmer au cours des soixante dernières années. L'adoption de la R2P en 2005 peut donc être considérée comme une nouvelle étape dans un processus de longue haleine. Pour l'AIV, cette étape est capitale car elle marque *la reconnaissance explicite par les chefs d'État et de gouvernement* que la protection contre les violations massives des droits de l'homme relève aussi de *la responsabilité* de la communauté internationale, donc de l'ONU, qui doit agir en conséquence. Cette responsabilité *complémentaire* de tous les États est sans doute l'élément le plus significatif de la R2P car elle est d'une portée plus étendue que la notion de *préoccupation* légitime de la communauté internationale évoquée plus haut.

Dans une certaine mesure, le droit international peut offrir une base à cette responsabilité collective et complémentaire. Le devoir mutuel des États en matière de respect des droits fondamentaux de l'homme se lit dans les articles 55 et 56 de la Charte des Nations unies et découle de l'affirmation du principe d'obligations *erga omnes* (« envers tous ») par la Cour internationale de justice¹⁸. Il s'agit de droits si essentiels qu'assurer leur respect et leur protection est une obligation de toutes les nations. C'est sur ce même principe que s'appuie le droit de plainte des États consigné dans certaines conventions des droits de l'homme : il n'est pas tant axé sur le propre intérêt du pays déposant la plainte que sur la responsabilité collective de toutes les parties à la convention. L'article 1 commun à toutes les conventions de Genève, qui stipule que les parties contractantes « s'engagent à respecter et à *faire respecter* » chacune d'entre elles, implique également cette responsabilité partagée.

15 Citons à cet égard la condamnation, en juin 2001 en Belgique, de religieuses rwandaises pour complicité de génocide et celle, aux Pays-Bas en 2004, d'un commandant congolais pour tortures perpétrées en 1996 en RDC – alors Zaïre.

16 AIV, Justice transitionnelle, justice et paix en situation de transition, avis n° 65, La Haye, avril 2009.

17 Samantha Power notait à ce sujet : « In a remarkably short time, influential UN member states went from ignoring mass atrocities altogether to setting up international tribunals to punish them, to accepting that they had a responsibility to prevent or stop them. » Préface de *Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, Edited by R.H. Cooper and J. Voïnov Kohler, New York, Palgrave Macmillan 2009, p. iix.

18 CIJ, *Barcelona Traction* (Belgique contre Espagne), Rapports CIJ, 1970, paragraphe 34. Le principe d'obligations *erga omnes* a également été reconnu par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Furundzija* ; cf. à cet égard TPIY, *Procureur c. Furundzija*, affaire n° TI-95-17/1-T, Jugement, Chambre de première instance, 10 décembre 1998, paragraphe 151.

Le fondement juridique de la responsabilité collective d'agir en cas de violations massives des droits de l'homme peut en outre être emprunté aux articles élaborés par la Commission du droit international (CDI) concernant la responsabilité des États, notamment les articles 40 et 41 consacrés aux atteintes graves aux obligations découlant de normes impératives du droit international (*jus cogens*)¹⁹. Des dispositions similaires figurent dans les projets d'articles 40 et 41 sur la responsabilité des organisations internationales²⁰. Aux termes de ces textes, les États et les organisations internationales sont tenus de réagir aux violations graves du *jus cogens*, notamment en coopérant pour y mettre fin. Si les quatre crimes auxquels s'applique la R2P, ne relèvent pas systématiquement du *jus cogens*, ils se rapportent cependant au moins au sens large à la catégorie des normes impératives auxquelles s'appliquent les articles de la CDI évoqués plus haut²¹.

Par ailleurs, la Cour internationale de justice a jugé qu'il existe une obligation juridique de prévention, en ce qui concerne le génocide tout au moins. Dans son arrêt en l'affaire opposant la Bosnie-Herzégovine à la République de Serbie (alors Serbie-et-Monténégro), la Cour estime que la Serbie a violé l'article 1 de la Convention sur le génocide, car elle n'a pas pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir le génocide, non sur son territoire, mais sur celui d'un pays voisin²².

Il est aussi utile de rappeler l'interprétation extensive donnée au cours des dernières décennies à l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité, qui a considéré à plusieurs reprises des conflits internes aux conséquences humanitaires désastreuses comme une menace pour la paix et la sécurité régionales et internationales²³. Le Conseil prenait ainsi la responsabilité collective d'intervenir contre des violations massives des droits de l'homme et des guerres civiles.

L'analyse présentée ci-dessus permet de conclure que la R2P se compose de différents éléments ayant un ancrage plus ou moins avéré dans le droit international, et que l'importance du soutien international qui leur est accordé dépend de la solidité de cet ancrage.

L'obligation qu'a l'État de protéger les personnes sous sa juridiction est profondément enracinée dans le droit en vigueur. Comme indiqué plus haut, le rôle des pays tiers et de l'ensemble de la communauté internationale s'appuie sur une base juridique moins solidement ancrée et donne donc lieu à davantage de résistances. La formulation des paragraphes 138 et 139 du document final suggère qu'un certain consensus existe

19 Articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite, A/Res/56/83, Annexe, adoptés en 2001 par la CDI.

20 Cf. <www.untreaty.un.org/ilc/reports/2009/2009report.htm>.

21 Inversement, il existe des formes de violation massive des droits de l'homme qui ne peuvent être rattachées à aucun des quatre crimes.

22 CIJ, Affaire concernant l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), Rôle général, n° 91, 26 février 2007.

23 Cf. les résolutions 688 (1991) concernant l'Irak, 794 (1992) concernant la Somalie, 929 (1994) concernant le Rwanda et 940 (1994) concernant Haïti.

concernant la responsabilité de réagir par le biais de moyens pacifiques. L'adhésion aux articles de la CDI sur l'obligation qu'ont les États et la communauté internationale d'agir en cas de violations graves du *jus cogens* limite à cet égard la marge laissée aux divergences d'opinion politique. Le document final est cependant nettement plus réservé quant à l'action collective décidée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Les termes « prêts à mener une action » sous-entendent une implication volontaire plutôt qu'une obligation juridiquement contraignante. Le document final parle d'ailleurs d'une action « au cas par cas ».

Mais la communauté internationale est-elle véritablement soumise à une *obligation* d'agir ? C'est là une question fort délicate. Hormis les articles de la CDI mentionnés plus haut et des éléments tirés de la pratique du Conseil de sécurité, l'expérience est quasi inexistante. Aussi est-il difficile d'établir à qui incombe la responsabilité d'agir si un État ne répond pas à son devoir fondamental de protection. Toute intervention militaire doit avoir l'aval du Conseil de sécurité. Mais comment procéder si la communauté internationale ne réussit pas à assumer ses responsabilités par l'intermédiaire de cet organe ? Incombent-elles alors aux États ? Aux organisations régionales ? Ce point sera approfondi au prochain chapitre.

La responsabilité de protéger s'appuie donc d'une part sur des éléments du droit international en vigueur (notamment concernant les obligations des États) et d'autre part sur des principes complémentaires et novateurs (principalement pour ce qui est de la responsabilité de la communauté internationale). De toute évidence, une telle combinaison peut être source de confusion, d'autant que l'obligation de protection conférée aux États par le droit international s'étend à de nombreux autres domaines que les quatre crimes évoqués dans le document final. De ce fait, la portée de la R2P est plus restreinte que celle d'autres instruments de défense des droits de l'homme²⁴.

En conséquence, l'AIV conclut que la R2P doit être vue comme une notion générique nouvelle, composée d'éléments déjà en vigueur et d'aspects nouveaux. Plus controversés, ces derniers ont donné lieu à des compromis dans la formulation du document final laissant une certaine marge de manœuvre pour en parfaire l'interprétation et en préciser la teneur. Il paraît judicieux de se consacrer à cet exercice pour la mise en œuvre de la R2P, en examinant si l'échiquier des forces politiques offre suffisamment de possibilités pour progresser au niveau intergouvernemental.

L'approche intégrée que suppose la notion de R2P en constitue un des principaux atouts. Réunissant prévention, réaction et reconstruction, elle touche au rôle tant des États que de la communauté internationale, comme l'a souligné le secrétaire général de l'ONU dans son rapport, qui esquisse une stratégie fondée sur trois piliers de poids équivalent. C'est par ce type d'approche, relativement nouveau, que la responsabilité de protéger se distingue des autres instruments élaborés en matière de violation massive des droits de l'homme, telle l'intervention humanitaire. Nous reviendrons sur

24 Louise Arbour, ancien haut-commissaire aux droits de l'homme, remarquait à ce sujet : « In short, if the responsibility to protect were primarily designed to assert the responsibility of States *vis-à-vis* their own people, then it would be too narrowly framed and essentially do no more than replicate existing international law. In my view, it was instead primarily meant to address the responsibility of the larger international community. In that, its scope is probably just right, for now. », L. Arbour, The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice, *Review of International Studies*, 2008, 34, p. 445-458.

cet aspect au paragraphe 4. Dans un certain sens, la R2P s'apparente à l'approche globale (*comprehensive approach*) dans le cadre des opérations de gestion de crise, qui participe d'une approche intégrée comparable, combinant des dispositifs relevant de la diplomatie, de la défense et du développement.

II.3 Concept, principe ou norme ?

Tant dans la littérature que dans le débat international, la responsabilité de protéger reçoit des dénominations variées. Concept, principe ou norme « émergente », le choix n'est pas indifférent, car il est lié au statut que l'on entend donner à cette notion et à l'effet pratique qu'on en attend. C'est pourquoi il est souhaitable de chercher à établir clarté et consensus sur le terme utilisé pour y faire référence.

Le rapport de la CIISE indique que si « on n'est pas encore suffisamment fondé à affirmer qu'un nouveau principe de droit international coutumier est apparu », il semble bien que la responsabilité de protéger puisse être qualifiée de « principe directeur émergent²⁵ ». Depuis la publication de ce document en 2001, la R2P a fait l'objet de multiples débats et commentaires, dans les milieux juridiques comme dans les enceintes internationales. Dans son rapport de 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement parle de « nouvelle norme²⁶ », terme que reprend le rapport du secrétaire général « Dans une liberté plus grande²⁷ ». Le document final du sommet mondial de 2005 n'entreprend pas de définir la responsabilité de protéger, mais affirme simplement que les États sont « prêts à mener (...) une action collective, etc. ».

Actuellement, les milieux onusiens parlent volontiers d'une « norme », tandis que de nombreux États continuent à désigner la R2P comme un « concept », même après l'adoption du document final de 2005. Les Pays-Bas emploient indifféremment les dénominations de « concept » et de « principe »²⁸. Parmi les experts du droit international public, les avis divergent. Suivant qu'ils y voient une notion juridique ou politique, ils optent pour « norme » ou bien pour « concept », « doctrine » ou « slogan politique » (*political catchword*). Louise Arbour affirme par exemple que la responsabilité de protéger est une norme bien réelle, ancrée dans le droit en vigueur, ainsi que dans les institutions et les enseignements tirés de la pratique²⁹.

D'autres au contraire soutiennent que la plupart des propositions de définition de ce concept restent incertaines d'un point de vue normatif ou par manque de soutien, si

25 Rapport de la CIISE, *supra* note 3, paragraphes 2.24 et 6.17.

26 Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *supra* note 4, paragraphe 203.

27 Rapport du secrétaire général « Dans une liberté plus grande », *supra* note 5, paragraphe 135

28 Le terme de « concept » est souvent utilisé, mais c'est pour celui de « principe » qu'a opté la note gouvernementale « Base juridique et mandat des missions auxquelles participent des unités militaires néerlandaises ». Cf. la lettre à la Chambre du 22 juin 2007, Documents parlementaires 2006-2007, 29 321, n° 41.

29 L. Arbour, *supra* note 24, p. 447-448.

bien qu'à de nombreux égards, il continue à tenir plus du slogan politique que d'une norme juridique³⁰.

L'AIV estime que le terme de concept évoque une idée ou une notion théorique qu'il convient d'examiner et de définir avant que des actions concrètes puissent y être associées. Renvoyant davantage à la réflexion universitaire, il n'est guère employé pour désigner un principe normatif. Jusqu'au sommet mondial de 2005, la R2P pouvait être qualifiée de « concept » car, sujet de nombreux débats dans diverses enceintes et préconisée par plusieurs commissions, elle n'avait pas fait l'objet d'un consensus international.

En revanche, depuis ce sommet, cette dénomination n'est plus idoine. Ce n'est pas celle qui est retenue par le document final et la définition que celui-ci donne du devoir de protection ne le réduit pas à une simple idée à approfondir. Les États ont nettement marqué leur engagement en faveur de la R2P, désormais intégrée – quoique timidement – à leur pratique ainsi qu'à celle des organisations régionales et de l'ONU. En conséquence, l'AIV considère que son adoption en 2005 a fait de la R2P un principe. Les États ont accepté qu'elle puisse fonder un passage à l'action, même si les modalités doivent encore en être précisées. Lorsque ces modalités d'application bénéficieront d'un large consensus au sein de la communauté internationale et qu'elles seront effectivement suivies, on pourra alors parler de l'établissement d'une norme internationale.

La qualification de principe du droit international paraît prématurée à certains. Il ne fait aucun doute qu'en vertu du droit international public, un État se doit de protéger les personnes sous sa juridiction. Mais s'agissant de sa responsabilité vis-à-vis d'individus relevant de la juridiction d'autres États, le droit est encore en pleine évolution, comme le paragraphe précédent l'a montré. La notion générique de responsabilité de protéger n'apparaît pas encore dans des textes juridiquement contraignants et n'a pas non plus le statut de principe du droit international coutumier. Il est cependant clair qu'elle influence et oriente de façon croissante l'interprétation du droit international en vigueur en matière de souveraineté, de droits de l'homme ainsi que de paix et de sécurité. C'est pourquoi l'AIV penche pour la qualification de principe de droit international en devenir. Il s'agit d'un principe générique qui définit le système des obligations et des devoirs incombant aux États et à la communauté internationale, sur les terrains juridique, moral et politique en cas de violation (ou de risque de violation) massive des droits de l'homme. Car la notion de responsabilité de protéger, telle qu'elle a été adoptée en 2005 et est utilisée depuis, comporte également des éléments politiques et moraux qui empêchent d'en donner une définition purement juridique. Ce qui n'exclut pas que la R2P puisse devenir un principe à part entière du droit international³¹, évolution que, de l'avis de l'AIV, les Pays-Bas devraient si possible promouvoir.

Dans sa réponse à l'avis de l'AIV « Justice transitionnelle : justice et paix en situation de transition », le gouvernement néerlandais fait remarquer que la R2P implique pour

30 C. Stahn, *supra* note 11, p. 120.

31 Les principes en vigueur du droit international sont notamment formulés dans l'article 2 de la Charte des Nations unies et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations unies (A.G., Rés. 2625, 24 octobre 1970).

les États une obligation politique et morale de moyens et non une obligation juridique de résultats³². L'AIV estime que ce point de vue reflète mal la valeur de la R2P, qui réunit diverses responsabilités et obligations, y compris sur le plan juridique : comme nous l'avons montré plus haut, l'obligation de moyens, à laquelle le gouvernement fait allusion, a bel et bien des implications juridiques.

II.4 Relation avec l'intervention humanitaire

Par intervention humanitaire, on entend en général l'emploi, ou la menace d'emploi, de la force par un ou plusieurs États ou une organisation internationale, contre un autre État, sans son autorisation, en vue de prévenir ou de faire cesser des violations graves et massives des droits fondamentaux de l'homme, et ce, avec ou sans mandat en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies³³. La relation entre R2P et intervention humanitaire est souvent source de discussion et de malentendus. Le présent paragraphe tentera d'éclaircir la situation.

Les passages du document final de 2005 consacrés à la responsabilité de protéger peuvent être considérés comme le prolongement – certes indirect – du rapport publié par la CIISE en 2001. Cette commission internationale, créée à l'initiative du Canada avec le soutien de Kofi Annan, avait pour mission d'étudier comment la communauté internationale pouvait intervenir efficacement en cas de crise humanitaire, comme celles qu'avaient connu notamment le Rwanda et le Kosovo.

« Les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda », constatait la Commission³⁴.

La CIISE devait essayer de définir une réponse aux violations massives des droits de l'homme, qui soit adéquate et politiquement acceptable.

Lors de l'inauguration de la Commission, Lloyd Axworthy, alors ministre des Affaires étrangères du Canada, exprima l'espoir de la voir suivre l'exemple de la commission Brundtland, qui avait réussi vers la fin des années 80 à conjuguer les principes en apparence incompatibles de développement et de protection de l'environnement et introduit la notion de « développement durable ». Il s'agissait cette fois de trouver une approche permettant de concilier souveraineté des États et intervention³⁵, cette dernière étant définie comme l'action menée contre un État ou ses dirigeants, sans leur consentement, à des fins humanitaires ou protectrices, à l'aide de moyens militaires comme non militaires (sanctions et poursuites pénales).

32 Réponse du gouvernement à l'avis de l'AIV « Justice transitionnelle, justice et paix en situation de transition », cf. lettre du 15 décembre 2009, Documents parlementaires 2009-2010, 32 123-V, n° 60.

33 Cette définition est empruntée à la note Intervention humanitaire, lettre du 30 octobre 2001, Documents parlementaires 2001-2002, 27742, n° 5, et correspond en grande partie à celle donnée par l'AIV/CAVV dans leur avis sur l'intervention humanitaire, *supra* note 1, p. 6-7.

34 Rapport de la CIISE, *supra* note 3, p. VII.

35 Cf. pour une description de ce processus : A. Bellamy, *Responsibility to Protect, The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge, Polity Press 2009, p. 37 ss.

Dans un premier temps, la Commission concentra sa réflexion sur la notion d'intervention humanitaire. Le choix de cette terminologie posait cependant problème, notamment dans les discussions avec les organisations non gouvernementales (ONG), opposées à l'association du terme d'humanitaire – qui évoque une activité politique neutre en vue de sauver des vies humaines – avec celui d'intervention, qui implique l'usage de la force militaire. Cette hostilité étant partagée par de nombreux États, la Commission en vint assez rapidement à conclure avec Ramesh Thakur, un de ses membres, que :

« La notion d'intervention humanitaire véhicule une charge historique trop lourde pour réunir un consensus. Si les grandes puissances veulent venir en aide aux victimes et non à elles-mêmes, elles feraient bien d'en abandonner la discussion³⁶. »

Gareth Evans, l'un des coprésidents de la CIISE, proposa alors d'axer le débat sur la « responsabilité de protéger ». Cette nouvelle approche permettait de résoudre quatre problèmes auxquels la Commission s'était heurtée : mettre l'accent sur la seule intervention militaire était trop réducteur, la protection internationale des droits de l'homme demandant des activités beaucoup plus diversifiées ; le terme d'intervention humanitaire suscitait des résistances qui s'expliquaient par une sensibilité historique légitime à l'égard du colonialisme et de l'autonomie ; la définition de nouvelles règles juridiques en la matière avait peu de chances d'aboutir par manque de consensus et du fait qu'elles n'apportaient pas une garantie de protection ; il fallait enfin souligner plus nettement la responsabilité des différents acteurs³⁷.

Progressivement, la nouvelle notion prit corps et finit par bénéficier d'un soutien si large qu'elle fut retenue comme concept central du rapport. Toutes les critiques ne s'étaient pas tues pour autant : certains estimaient notamment que le changement de terminologie laissait la problématique inchangée, voire qu'il conduisait à l'escamotage des questions majeures. Le choix de ce nouveau terme était pourtant le signe que la CIISE avait véritablement opté pour une autre approche. Si les questions auxquelles elle était confrontée n'étaient pas nouvelles, les réponses qu'elle proposait l'étaient.

Le principe de R2P tel qu'il a été finalement adopté quatre ans plus tard par la communauté internationale a certes subi quelques ajustements par rapport à celui présenté par la CIISE, mais l'idée de base subsiste, de même que sa relation au concept d'intervention humanitaire.

Le droit d'ingérence que les États se verraient reconnaître dans certaines circonstances ne constitue pas le pivot de la R2P telle qu'adoptée en 2005³⁸. Celle-ci met davantage l'accent sur la perspective et l'intérêt fondamental de la population menacée et se détache ainsi de l'approche étatique classique qui met la sécurité de l'État au premier plan. Plaçant au contraire la sécurité des citoyens au centre des préoccupations, la R2P est la concrétisation du devoir permanent de protéger les individus et les populations.

36 *Ibid.*, p. 42.

37 *Ibid.*, p. 43.

38 Cf. le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *supra* note 4, paragraphe 201 : « () il s'agit non pas du « droit d'ingérence » d'un État quelconque, mais de « l'obligation de protection » de chaque État lorsqu'il s'agit de personnes victimes d'une catastrophe évitable () ».

Directement lié à la souveraineté, ce devoir doit d'abord être rempli par l'État concerné – comme le prescrivent les conventions des droits de l'homme et le droit humanitaire –, une responsabilité complémentaire étant attribuée à la communauté internationale par le biais de l'ONU.

Comme le décrit le document final, le devoir de protection suppose – contrairement à l'intervention humanitaire – que prévention, réaction et reconstruction forment un ensemble cohérent. Les moyens utilisés peuvent varier : mécanismes d'alerte rapide, pression diplomatique, mesures de contrainte, mise en accusation des coupables et aide internationale. Compte tenu de l'enchaînement des éléments de ce processus, il importe d'envisager toutes les conséquences de la décision d'agir ou de ne pas agir. L'engagement de moyens militaires peut survenir dans la phase préventive et ne conduit donc pas nécessairement à l'usage de la force.

Si on entend par intervention humanitaire l'usage de la force à des fins humanitaires avec mandat du Conseil de sécurité, la distinction avec la R2P est nette, cette dernière ayant, comme indiqué plus haut, une portée beaucoup plus large. Si ce terme s'applique à l'usage de la force à des fins humanitaires *sans* mandat du Conseil de sécurité, comme c'est souvent le cas dans la pratique³⁹, il devient incompatible avec la R2P telle qu'adoptée en 2005. Le document final indique en effet clairement qu'il s'agit de « de mener une action collective (...), par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte (...) lorsque [les] moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations ». L'autorisation du Conseil de sécurité est donc nécessaire à la conduite d'une intervention militaire dans le cadre de la R2P. Le document final n'envisage pas le cas où le Conseil de sécurité se révélerait incapable d'agir. Il est pourtant légitime de s'interroger à ce sujet ; nous nous arrêterons plus longuement sur ce point dans la suite de cet avis. Pour l'heure, il suffit de constater que, selon le document final, la R2P doit s'appuyer sur une autorisation du Conseil de sécurité, obligation généralement non requise pour une intervention humanitaire.

Soulignons en conclusion que si la R2P a vocation de répondre à des questions qui ne sont pas nouvelles, elle présente d'importantes dissimilarités, voire est incompatible, avec ce qu'on peut entendre par intervention humanitaire, notion avec laquelle elle ne saurait être confondue.

II.5 Responsabilité de protéger et souveraineté : dilemmes et débats

Le principe de la responsabilité de protéger repose sur l'idée que la souveraineté et les droits de l'homme sont les deux faces d'une même médaille et donc ne s'excluent pas. Que la souveraineté s'assortisse de certaines responsabilités n'est pas une idée nouvelle ; par le passé, la souveraineté a rarement été considérée comme absolue. Le Décret de déchéance, signé à La Haye en 1581, affirmait déjà :

“(...) que les Sujets ne sont pas créés de Dieu pour l'usage du Prince (...) ; Mais le Prince est pour les Sujets, sans lesquels il ne peut être Prince, afin de gouverner selon droict & raison, les maintenir et aymer comme un Pere ses Enfants, ou un

39 Employé au sens strict, le terme d'intervention humanitaire a cette signification ; cf. l'avis de l'AIV sur l'intervention humanitaire, *supra* note 1, p. 7.

Pasteur ses Brebis, qui met son corps & sa vie en danger pour les défendre & garentir⁴⁰ ».

Pour Thomas Jefferson aussi, il incombait aux autorités d'un pays d'être au service des citoyens et de garantir leurs droits, ce qu'il a repris dans la Déclaration d'indépendance de 1776. La théorie du droit de Hugo Grotius se fonde également sur l'idée que la légitimité des règles visant à encadrer la conduite des États découle en fin de compte de l'intérêt que les sujets de droit, les citoyens, en retirent⁴¹.

Si le principe de la souveraineté de l'État est posé comme fondement de la Charte des Nations unies et a joué un rôle capital dans le développement du droit international, ce document n'en évoque pas moins les devoirs que cette souveraineté implique au niveau international. La Charte part du principe que la paix et la sécurité sont intimement liées, de même que le développement et les droits de l'homme, à la promotion desquels elle fait explicitement référence (notamment aux articles 1(3), 13 et 55). Depuis, nous l'avons vu, le rôle attribué à la communauté internationale pour la protection de ces droits n'a cessé de s'accroître. En revanche, le principe de souveraineté a été quelque peu relativisé, suite aux nombreux engagements juridiquement contraignants passés entre États (en matière de droits de l'homme, mais aussi sur le terrain de la paix et de la sécurité ainsi que du commerce et de l'environnement) les obligeant à renoncer partiellement à la liberté d'action qui résulte de la souveraineté absolue.

Historiquement, la notion de souveraineté au sens de responsabilité entraînant des devoirs – y compris au niveau international – n'est pas nouvelle, même si elle n'a pas toujours été désignée sous ce nom. Ce terme a été utilisé comme tel dans les années 90 par Francis Deng, en sa qualité de représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour les personnes déplacées. Il affirmait que la souveraineté implique la responsabilité de garantir les droits individuels de l'homme et que la coopération internationale peut venir compléter les efforts nationaux entrepris à cet effet.

Cette interprétation a été reprise à la fin des années 90 par Kofi Annan, qui, dans un discours devant la fondation britannique Ditchley, expliquait :

« En réalité cette "ancienne orthodoxie" n'a jamais été absolue. Car la Charte a été publiée au nom des "peuples" des Nations unies, non en celui des États. Son objectif n'est pas uniquement de préserver la paix internationale – aussi crucial que cela puisse être –, mais aussi de "proclamer à nouveau [notre] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine". La Charte protège la souveraineté des populations. Elle ne saurait autoriser les États à

40 Cf. le Décret de déchéance, la déclaration de Néerlandais proclamant leur « abandon » de Philippe II comme prince, signée le 26 juillet 1581 à La Haye, conformément à la décision des États-Généraux des Pays-Bas en date du 22 juillet 1581. Le passage cité se poursuit ainsi : « Et quand il ne le fait pas , mais qu'au lieu de défendre ses Sujets , il cherche de les opprimer , & de leur oster leurs Privilèges, & anciennes Coustumes , leur commander & s'en servir comme d'esclaves : Il ne doit pas estre tenu pour Prince , ains pour Tyran. Et comme tel ses Sujets , selon droit & raison , ne le peuvent plus recognoistre pour leur Prince: Notamment quand cela se fait avec délibération & autorité des Estats du Pays, mais on le peut abandonner, & en son lieu choisir un autre, sans se mesprendre, pour Chef & Seigneur, qui les deffende. »

41 Cf. C. Stahn, *supra* note 11, p. 111.

bafouer la dignité et les droits humains. Qui dit souveraineté, dit responsabilité, et pas seulement puissance⁴². »

Cette approche de la souveraineté en tant que responsabilité a guidé les travaux de la CIISE et constitue le fondement de la R2P. En théorie, on pourrait affirmer qu'en adoptant ce concept en 2005, les membres de l'ONU donnaient en principe leur adhésion à cette définition de la souveraineté et en acceptaient les formes de concrétisation, par les États et la communauté internationale, prévues dans le document final. Selon les mots du secrétaire général dans son rapport de janvier 2009 :

« Comme l'ont affirmé très clairement les chefs d'État et de gouvernement alors réunis, la responsabilité de protéger est l'alliée, et non l'adversaire, de la souveraineté. Elle découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée plus étroite d'intervention humanitaire⁴³. »

Dans les différents organes de l'ONU (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil des droits de l'homme), les États ne remettent d'ailleurs que rarement en question leur responsabilité de protéger leurs populations contre des violations massives des droits de l'homme. Comme nous l'avons déjà signalé, cela s'explique sans doute par l'ancrage solide de cette responsabilité dans le droit international.

Toutefois, pour ce qui est du rôle de la communauté internationale, le consensus de 2005 s'avère souvent fragile, témoin l'intervention du Mexique au cours d'un débat ouvert du Conseil de sécurité le 22 juin 2007 :

« [M]algré le consensus auquel nous sommes parvenus en 2005, nous sommes obligés de reconnaître que, sur ce sujet, c'est la méfiance qui domine. Pour certains États, ce nouveau principe est le simple prolongement des politiques interventionnistes axées sur la déstabilisation de régimes politiques, d'autres souhaitent l'appliquer de façon sélective, uniquement dans les cas où leurs intérêts de politique étrangère sont en jeu⁴⁴. »

Lors de la discussion du rapport du secrétaire général sur la R2P, organisée en juillet 2009 à l'Assemblée générale, des voix inquiètes se sont élevées craignant que le devoir de protection serve à garantir les intérêts des États puissants au détriment des plus faibles et constitue ainsi une atteinte à la souveraineté.

De tels arguments pourraient être invoqués pour empêcher une intervention internationale en cas de violations massives des droits de l'homme, ce qui de toute évidence va à l'encontre du principe de la R2P. L'AIV refuse cependant de considérer a priori que tous les États se disant préoccupés souhaitent échapper à sa portée. D'une façon générale, les États condamnent les quatre crimes sur lesquels porte ce principe et soutiennent les mesures de prévention et de protection afférentes. Les inquiétudes de quelques pays, principalement du Sud, dont l'indépendance ne remonte qu'à la

42 Kofi Annan, Intervention, Conférence de la fondation Ditchley, 26 juin 1998, cité dans A. Bellamy, *supra* note 35, p. 28.

43 Rapport du secrétaire général, La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Doc. ONU A/63/677, 12 janvier 2009, paragraphe 10.

44 C. Focarelli, The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine, *Journal of conflict & security law*, vol. 13, n° 2, 2008, p. 191-213, à la p. 207.

deuxième moitié du XX^e siècle, semblent être sincères, notamment pour ce qui est du rôle de la communauté internationale et de la possibilité d'intervention armée.

L'AIV estime que la R2P ne pourra devenir opérationnelle que si les préoccupations de ces pays sont prises au sérieux, d'autant que l'histoire ne leur donne pas tout à fait tort. Les motifs humanitaires ont servi à justifier des interventions d'un tout autre caractère, telles la conquête de la Mandchourie par le Japon en 1931, l'invasion de l'Abyssinie par l'Italie en 1935 et l'occupation par l'Allemagne du territoire sudète en Tchécoslovaquie (1938). Plus récemment, l'invasion de l'Irak en 2003, motivée a posteriori par des raisons humanitaires, est pour beaucoup un exemple du même type.

Ces inquiétudes sont partagées par plusieurs auteurs impliqués dans le débat. Ainsi Michael Walzer écrivait en 1977⁴⁵ :

« Les exemples d'interventions purement humanitaires sont rares. Je n'en ai trouvé aucun. Dans tous les cas, l'aspect humanitaire n'était qu'un des multiples motifs de l'intervention. Les États n'envoient pas leurs soldats en mission pour sauver des vies⁴⁶. »

Étudions le point de vue des pays concernés afin de mieux comprendre leurs craintes et de tenter de fournir une réponse adéquate à leurs objections⁴⁷. Pour un grand nombre d'entre eux, la R2P légitime les rapports de force actuels en autorisant les États puissants à s'ingérer dans les affaires intérieures des États faibles. Idée renforcée par la conviction que la R2P sera appliquée de façon sélective et peu uniforme par les pays qui en ont le pouvoir, l'incapacité du Conseil de sécurité à agir contre l'occupation des territoires palestiniens par Israël en fournissant la preuve.

Ils estiment par ailleurs que l'implication internationale dans les processus de reconstruction (la « responsabilité de reconstruire ») et les théories de développement sous-jacentes risquent d'autoriser les grandes puissances à « réformer » d'autres États selon leur propre modèle politique et économique. Ils évoquent à cet égard les « missions civilisatrices » au nom desquelles les puissances coloniales mettaient

45 M. Walzer, *Rechtvaardige en Onrechtvaardige Oorlogen* [Guerres justes et injustes], 1^{re} édition, Amsterdam, Atlas 1977, diverses autres éditions depuis.

46 Noam Chomsky a émis de sévères critiques lors de la table ronde qui a précédé le débat de juillet 2009 à l'Assemblée générale. Il estimait que les relations internationales étaient soumises à trois principes directeurs, dont la force se vérifie dans chaque nouvelle situation : « Les puissants agissent comme ils le souhaitent et les faibles souffrent comme ils le doivent » ; les décideurs s'assurent que leurs intérêts seront servis, quels qu'en soient les effets négatifs pour les autres ; au cours de l'histoire, quasiment tous les cas d'usage de la force dans les relations internationales ont été justifiés en invoquant « la population en détresse », alors que les interventions humanitaires n'ont souvent pas eu lieu là où les circonstances l'imposaient. La sélectivité appliquée en matière d'intervention confirme à chaque fois, selon Chomsky, que les États puissants prennent les décisions qui leur conviennent au détriment des pays faibles ; il cite plusieurs exemples où la R2P aurait dû ou devrait être déclenchée, mais n'a pas été invoquée : le programme « pétrole contre nourriture » en Irak ou la situation à Gaza et dans l'Est du Congo.

47 S. Robertson en fait une bonne analyse, utilisée pour le présent rapport, dans son article : *Beseeking dominance: critical thoughts on the responsibility to protect doctrine*, *Australian International Law Journal*, vol. 33, 2005, p. 33-55

sous leur joug les peuples d'autres continents, à cette différence près que le terme de populations « non civilisées » est remplacé par celui de « violateurs des droits de l'homme » et de « régime autoritaire ».

Il est compréhensible que de nombreux pays en développement, redoutant une intervention militaire, soient très attachés à la protection juridique internationale contre l'usage de la force. Étant donné leur passé colonial, la date relativement récente de leur indépendance et la faiblesse de leurs capacités militaires, il paraît logique que la perspective d'une action internationale qui pourrait menacer leur jeune souveraineté ne leur sourisse guère. S'agissant des réticences sur la responsabilité de reconstruire, il faut noter que, si le rapport de la CIISE s'oppose au renversement d'un régime ou à l'occupation d'un territoire, il précise toutefois que « le fait d'ôter à un régime sa capacité de nuire à son propre peuple [peut] être essentiel pour mener à bien la mission de protection⁴⁸. »

Il existe cependant des arguments venant infirmer les objections mentionnées ci-dessus. Signalons tout d'abord que la CIISE s'est efforcée de réduire les risques d'aventures impérialistes ou d'un Occident qui se pose en justicier (*vigilante justice*)⁴⁹ en insistant sur la priorité de la prévention, en présentant l'usage de la force comme le dernier recours et en subordonnant la légitimité de l'intervention à son caractère multilatéral et à l'autorisation du Conseil de sécurité. Ces éléments font tous partie intégrante du principe de responsabilité de protéger adopté en 2005. En outre, la responsabilité première revient aux autorités des pays : c'est à elles qu'il incombe en priorité de remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme ; la communauté internationale n'a qu'un rôle complémentaire.

Par ailleurs, affirmer que toute intervention pour des raisons humanitaires est par définition suspecte et sert à cacher les ambitions néocolonialistes ou impérialistes des États puissants est trop simplificateur. La plupart du temps, on constate une combinaison complexe de motifs, certains relevant de l'idéalisme, d'autres de la satisfaction de l'intérêt propre. Martha Finnemore, professeur de sciences politiques à l'université George Washington, conclut à la fin de son analyse approfondie du rôle des normes humanitaires dans les opérations militaires des 180 dernières années que, depuis la fin de la Guerre froide, un nombre relativement important d'interventions militaires ont concerné des pays d'un intérêt géostratégique ou économique peu manifeste pour les États engagés. Elle cite notamment les cas de la Somalie, du Cambodge, du Kosovo et de la Bosnie, pour lesquels les motivations n'étaient pas d'ordre territorial ou stratégique, mais humanitaire. Ceci par opposition aux motifs essentiellement stratégiques répondant à des « craintes partagées et des menaces ressenties » (*shared fears and perceived threats*), qui animaient les actions menées au

48 Rapport de la CIISE, *supra* note 3, paragraphe 4.33.

49 A.An-Na'im, 'NATO on Kosovo is Bad for Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 17, n° 3, 1999, p. 230.

XIX^e et au XX^e siècles jusqu'en 1945⁵⁰.

Enfin, il est difficile de soutenir que la montée du multilatéralisme est principalement liée à la volonté des États puissants de défendre leurs propres intérêts : les coûts en sont trop élevés, la coordination trop complexe et les risques politiques trop importants. En d'autres termes : « Si tant est que la responsabilité de protéger est une forme de néocolonialisme, ce n'est pas en tout cas une obligation que les États s'empresseront de mettre en œuvre⁵¹ (...) ». En réalité, c'est l'inverse qui est vrai : ce principe suscite la réserve des puissances comme les États-Unis, qui craignent qu'elle débouche sur une obligation positive d'intervention⁵².

Il n'en reste pas moins que, compte tenu de la composition et du fonctionnement du Conseil de sécurité, le risque d'action sélective soulevé par de nombreux pays en développement est réel, surtout pour les interventions militaires. Par ailleurs, il n'est pas certain que les capacités soient disponibles chaque fois que nécessaire. La CIISE observait, en termes généraux, à ce sujet :

« Le fait qu'on ne puisse pas intervenir dans tous les cas où une intervention se justifie ne justifie pas que l'on n'intervienne dans aucun cas⁵³. »

De nombreux États refusent cependant de souscrire inconditionnellement à ce raisonnement, qui, pour l'AIV, pêche par sa légèreté. Il convient au contraire d'éviter la sélectivité autant que possible, car elle porte atteinte à la crédibilité de la R2P.

La réforme du Conseil de sécurité, objet de négociations continues dont l'issue est incertaine, augmenterait considérablement les chances de réussite de la R2P en tant que principe générique. L'ancien secrétaire général, Kofi Annan, l'a répété maintes fois. D'autres mesures pourraient également contribuer à réduire le risque de sélectivité, par exemple l'élaboration de critères pour l'intervention armée dans le cadre de la R2P. Il serait ainsi plus difficile d'avoir recours à des motifs humanitaires pour légitimer des interventions unilatérales, comme cela a souvent été le cas par le passé. Nous reviendrons sur ce point au prochain chapitre.

50 M. Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca and London, Cornell University Press 2003. Cf. notamment le chapitre 3, *Changing Norms of Humanitarian Intervention*, (p. 52-84). Elle attribue l'évolution constatée des interventions humanitaires à un glissement normatif : la définition du terme « humain », en tant qu'être devant être protégé, a changé au cours des deux siècles passés ; les modalités des interventions sont autres – elles doivent désormais être multilatérales pour être acceptées et jugées légitimes ; les objectifs militaires et la définition d'une opération réussie sont différents – autrefois les nouveaux gouvernements étaient « installés », actuellement des processus électoraux sont mis en place.

51 S. Robertson, *supra* note 47, p. 48.

52 Le représentant permanent des États-Unis auprès de l'ONU, J.R. Bolton, écrit dans une lettre du 30 août 2005 que les États-Unis n'accepteront pas « (...) that either the United Nations as a whole, or the Security Council, or individual states, have an obligation to intervene under international law », lettre de M. Bolton aux États membres de l'ONU relative aux amendements des États-Unis au projet de document final (30 août 2005), citée par C. Stahn, *supra* note 11, p. 108.

53 Rapport de la CIISE, *supra* note 3, paragraphe 4.42.

Soulignons en conclusion que les objections des États craignant une application détournée de la R2P, découlent – au moins en partie – de préoccupations sincères, fondées sur des expériences historiques : il est donc bon de les prendre au sérieux. Il sera ainsi possible d’y donner une réponse adéquate et de les réfuter sur certains points. Quant aux autres inquiétudes, tout à fait réelles – notamment en ce qui concerne la possible sélectivité de l’intervention collective –, il convient de les reconnaître et d’avoir la volonté d’y apporter des solutions.

Dans la recherche du dialogue avec les États concernés, il ne faut pas perdre de vue qu’au sein d’une même région, la perception de la R2P n’est pas uniforme. Les pays du Pacifique asiatique seraient ainsi très réservés à l’égard du devoir de protection. Mais une analyse plus approfondie montre que seuls deux d’entre eux y sont résolument opposés, le Myanmar et la Corée du Nord, tandis que les autres peuvent être considérés comme partisans de ce principe, qu’ils se soient engagés en sa faveur (*RtoP-engaged*) ou soient restés neutres (*fence-sitters*)⁵⁴. Pour les stratégies de promotion de la R2P, il est essentiel de bien cerner les rapports de force au niveau régional, les États qui y sont relativement favorables pouvant jouer un rôle clé et contribuer à en étendre l’assise dans l’ensemble de la région.

L’AIV signale enfin que le débat sur la souveraineté est dominé par le possible usage de la force militaire. Or il faut bien garder à l’esprit que l’usage de la force est uniquement un des aspects de la R2P, et non son essence ; dernier recours possible, il ne doit être envisagé que si tous les autres moyens, notamment politiques et économiques, se sont avérés inopérants. Comme le secrétaire général le remarquait dans son rapport à propos des événements de 2008 au Kenya :

« (...) si la communauté internationale intervient suffisamment tôt, elle n’a pas nécessairement à choisir entre les deux extrêmes que sont l’inaction ou le recours à la force⁵⁵. »

En conséquence, l’AIV tient à répéter qu’il est essentiel de mettre l’accent sur la prévention, y compris dans la politique de l’Occident et de l’ensemble de la communauté internationale. La création de conditions permettant le développement économique, social et politique pacifique d’une société donnée et contribuant à éviter l’aggravation des conflits (piliers I et II du rapport du secrétaire général), réduira au final la nécessité d’intervenir. À cet effet, il est indispensable de pouvoir s’appuyer sur une coopération internationale structurelle, non seulement entre États, mais aussi entre organisations de la société civile. Cela permettrait de répondre aux priorités, plus axées sur le développement, de pays réticents face à d’autres aspects de la responsabilité de protéger⁵⁶ et, en fin de compte, d’élargir le soutien à l’application de ce principe.

54 Cf. A.J. Bellamy & S.E. Davies, *The Responsibility to Protect in the Asia-Pacific Region*, *Security Dialogue*, vol. 40, n° 6, décembre 2009, p. 547-569.

55 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 11(c).

56 Cf. A.J. Bellamy & S.E. Davies, *supra* note 54, p. 567 : « While deepening consensus is possible in the Asia-Pacific region, advocates need to pay careful attention to process. Policies that may be popular in the West because they speak to a security-focused agenda – such as early warning, sanctions and intervention – should not be privileged over other equally effective programmes that are longer-term and more development-focused. »

II.6 Portée de la responsabilité de protéger

La polémique autour de la R2P est partiellement due aux incertitudes relatives aux situations où elle devrait être applicable, ainsi qu'aux moyens pouvant alors être engagés. La mise en œuvre de ce principe nécessite donc que la communauté internationale s'entende sur sa portée⁵⁷.

Certains avancent que la responsabilité des États et de la communauté internationale devrait inclure tous les risques contre lesquels les populations doivent être protégées, tels que le sous-développement, la propagation du VIH/sida, la prolifération des armes de destruction massive ou les conséquences du changement climatique. D'autres sont favorables à une approche moins large et estiment que cette protection devrait concerner toutes les formes de conflits ou de violations des droits de l'homme. Il ne fait aucun doute que, d'un point de vue moral, politique et juridique, les États et la communauté internationale ont la responsabilité d'assurer une telle protection. L'AIV rappelle toutefois que la notion de R2P, telle qu'elle a été adoptée en 2005, se limite au génocide, au nettoyage ethnique, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, qui correspondent aux violations des droits de l'homme les plus massives et les plus graves, causant d'immenses souffrances. Il importe également de souligner que la R2P inclut la prévention, la réaction et la reconstruction.

Pour des raisons pratiques, il est préférable de s'en tenir à une approche plus ciblée. Si ce principe devait s'appliquer à des situations d'urgence humanitaire de toutes sortes, il risquerait fort de perdre de sa clarté et de sa force. Comme l'a dit Gareth Evans :

« Si la R2P doit protéger chacun contre tout, elle finira par ne protéger personne contre rien⁵⁸. »

Définir la R2P comme un principe permettant d'intervenir, le cas échéant par la force, dans un grand nombre de situations renforcerait en outre la méfiance des pays qui redoutent son détournement au détriment des intérêts des plus faibles. Pour sa viabilité, il importe donc de bien en délimiter la portée.

Cela nécessitera cependant de repréciser certains termes. Il n'est en effet pas toujours possible d'établir avec certitude que les crimes concernés ont été commis ou menacent de l'être. Les définitions qu'en donnent la Convention sur le génocide ou le Statut de Rome (cf. annexe II) laissent une importante marge d'interprétation. Elles peuvent aussi évoluer : la reconnaissance du viol comme crime contre l'humanité est par exemple de date récente (cf. article 7(1) (g) du Statut de Rome). Le terme de nettoyage ethnique ne possède pas encore de définition juridique internationalement reconnue. Cette pratique, qui peut se manifester sous plusieurs formes – assassinats, expulsions, actes de terreur ou viols –, relève en réalité de la catégorie des crimes de guerre ou des crimes

57 Cf. S.E. Mayer, *In our interest, Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, *supra* note 17, p. 59, note 1 : « International agreement about what forms of violence are covered is essential to implementation of R2P. »

58 G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008, p. 65.

contre l'humanité⁵⁹. Mais le concept lui-même reste cependant difficile à utiliser.

Comme nous l'avons déjà dit, la R2P cherche à combler le fossé entre d'une part les possibilités sans cesse élargies de poursuites pénales internationales pour crimes de masse et, d'autre part, l'incapacité de la communauté internationale à prévenir ou à donner une réponse adéquate à ces actes⁶⁰. Si la R2P vise le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ainsi que le nettoyage ethnique, son application n'est cependant pas soumise aux conditions du droit pénal en la matière. Il n'est d'ailleurs pas souhaitable qu'elle le soit – ce qui n'empêche pas de s'appuyer en partie sur cette branche du droit pour la définition de ces crimes – car elle serait ainsi fondée sur la constatation de l'implication d'individus. Or la R2P est axée sur les responsabilités et les obligations des États et des organisations internationales. Leur nature et leur teneur sont moins bien définies que celles relatives aux obligations des individus. Il sera donc nécessaire d'élaborer des critères complémentaires afin de juger si une situation donnée relève de la responsabilité de protéger. Cet aspect devra être pris en compte dans le cadre du renforcement du système d'alerte précoce (cf. paragraphe 2 du prochain chapitre).

Lors de la délimitation du champ d'application de la R2P, il faut bien garder à l'esprit que si certains actes ne présentent pas en soi les caractéristiques d'un des quatre crimes concernés, ils peuvent tout de même y conduire. Certaines violations graves des droits de l'homme sur le plan économique ou social, comme des mesures visant à affamer des groupes d'individus ou à les priver d'approvisionnement en eau, peuvent dans certains cas être considérées comme des instruments de génocide ou de nettoyage ethnique. Dans un même ordre d'idées, on peut également évoquer le débat qu'ont suscité les ravages causés par le cyclone Nargis au Myanmar en mai 2008, qui a fait plus de 130 000 morts, des milliers de personnes menaçant de succomber à la faim, à la maladie ou à diverses privations. Le refus de l'aide internationale par le régime militaire birman a poussé certains (notamment Bernard Kouchner, ministre français des Affaires étrangères) à proposer, au nom de la responsabilité de protéger, l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution autorisant l'intervention étrangère. Cette prise de position a déclenché une énorme vague de protestations⁶¹, prouvant que, sur la portée de la R2P, le consensus est encore loin d'être atteint.

Pour l'AIV, bien que les violations de droits économiques ou sociaux et les catastrophes naturelles ne relèvent pas directement de la R2P, il n'est pas impossible qu'elles engendrent des situations où elle devrait être appliquée. Si des actes ou des événements dégénèrent ou menacent de dégénérer en souffrances massives pouvant être qualifiées de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité, et que l'État concerné ne parvient pas à satisfaire à son devoir de

59 Le secrétaire général dit à ce sujet : « Le nettoyage ethnique n'est pas en soi un crime en droit international, mais des actes de purification ethnique peuvent constituer l'un des trois autres crimes. », rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 3 ; cf. aussi G. Evans, *supra* note 58, p 12-13.

60 D. Scheffer, *Atrocity Crimes, Responsibility to Protect, The Global Moral Compact for the 21st Century*, *supra* note 17, p. 80-81.

61 Cf. J. Blitz, *Western diplomats Assess Risks of Unilateral Intervention*, *Financial Times*, 8 mai 2008 ; *to Protect Sovereignty or to Protect Lives?*, *The Economist*, 15 mai 2008; T. Garton Ash, *We Have a Responsibility to Protect the People of Burma. But How?*, *The Guardian*, 22 mai 2008.

protection ou s'y refuse, la communauté internationale a la responsabilité d'intervenir.

Par ailleurs, les violations massives des droits de l'homme ont souvent des causes sociales, économiques ou politiques. À cet égard, le document final souligne clairement que « le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement⁶² ». Dans un objectif de prévention des conflits et des crimes de masse, il est donc nécessaire de combattre la pauvreté et les inégalités de revenu tant entre les pays qu'en leur sein. En ce sens, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement contribue également à la sécurité, de même que la réduction des déséquilibres du commerce mondial. La prévention étant un des éléments clés de la R2P, ces facteurs doivent recevoir toute l'attention nécessaire. Kofi Annan a répété souvent que le véritable défi est de *prévenir* les crises ; les États membres devraient autant que possible joindre leurs efforts à ceux des Nations unies afin de s'attaquer aux causes sous-jacentes des crises humanitaires.

Rappelons enfin que le droit international oblige les États à protéger leur population contre les violations des droits sociaux, économiques et culturels, la discrimination et les atteintes aux droits civils et politiques. Leur devoir de protection dépasse donc le cadre de la R2P. La responsabilité des États ne s'applique cependant pas dans les mêmes termes à l'égard des populations de pays tiers. Leur intervention n'est en effet pas requise dans tous les cas de non-respect des droits humains. Ce qui ne signifie pas que la communauté internationale doive se montrer insensible aux violations systématiques se produisant hors du champ de la R2P. Si l'AIV conçoit qu'à la longue le principe puisse être élargi, une telle évolution lui semble devoir être progressive et basée sur celle du droit international.

Notons en conclusion que, pour sa viabilité, il importe de limiter la portée de la R2P aux quatre crimes mentionnés ci-dessus. La ligne de démarcation ne sera cependant pas toujours aisée à tracer. Dans certains cas, il est difficile d'établir avec certitude si les actes perpétrés (ou menaçant de l'être) relèvent d'un des quatre crimes. D'autant que certaines actions, qui en soi ne ressortissent pas à ces crimes, risquent de dégénérer en génocide, crime de guerre, nettoyage ethnique ou crime contre l'humanité. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les violations massives des droits de l'homme ont souvent une dimension politique, économique et sociale. En conséquence, il paraît souhaitable de limiter le terrain d'application de la R2P, tout en engageant cependant un large éventail de moyens, notamment dans le domaine de la prévention. Ou pour reprendre les termes du secrétaire général dans son rapport de janvier 2009 :

« Si le champ de la responsabilité doit être maintenu dans des limites étroites, les actions doivent être approfondies et recourir à tout l'arsenal des instruments de prévention et de protection à la disposition des États Membres, du système des Nations unies, des organisations régionales et sous-régionales, et de leurs partenaires de la société civile⁶³. »

Les instruments et les acteurs pouvant contribuer à la mise en œuvre de la R2P feront l'objet du prochain chapitre.

62 Assemblée générale des Nations unies, Document final du sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 14-16 septembre 2005, paragraphe 9.

63 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 10(c).

III Mise en œuvre de la responsabilité de protéger : instruments et acteurs

III.1 Remarques générales

Compte tenu de la polarisation du débat mené à New York sur la responsabilité de protéger, d'aucuns affirment qu'essayer d'atteindre un accord sur le terrain normatif est actuellement voué à l'échec et que mieux vaut mettre le principe en pratique et le préciser chemin faisant, point de vue auquel l'AIV souscrit en partie. Comme précédemment indiqué, il juge qu'il est essentiel de clarifier la responsabilité de protéger au niveau conceptuel, y compris pour permettre une avancée au niveau opérationnel. Cependant, élargir le soutien en faveur d'une meilleure définition des aspects normatifs est un processus de longue haleine, avec lequel l'opérationnalisation du concept doit aller de pair.

Le présent chapitre traite des instruments nécessaires à la mise en œuvre de la R2P et examine comment en favoriser l'utilisation effective. Il cerne ainsi les possibilités réelles, compte tenu des rapports de force sur la scène internationale, d'avancer dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.

III.2 Instruments

Comme précédemment indiqué, les instruments susceptibles de servir à la réalisation de la R2P couvrent un large éventail d'activités, ainsi que le montrent les « boîtes à outils » conçues par Gareth Evans (cf. annexe III). Les instruments qu'elles mentionnent sont surtout axés sur la responsabilité de la communauté internationale et classés selon les phases de prévention, de réaction et de reconstruction. Pour chacune de ces phases, les terrains politique et diplomatique, socioéconomique, constitutionnel et juridique sont examinés, ainsi que le secteur de la sécurité.

Dans la phase de prévention, une distinction est faite entre le long terme (*structural*) et le court terme (*direct*). Globalement, les instruments relevant de la première catégorie sont des éléments de la politique étrangère et de coopération au développement de nombreux pays occidentaux et d'organisations internationales telles que l'ONU. Ils consistent notamment à promouvoir la bonne gouvernance, le développement économique, les droits de l'homme et l'état de droit, à réformer le secteur de la sécurité, et à respecter les régimes d'exportation des armes, de désarmement et de non prolifération, y compris le contrôle sur les armes légères. Les instruments de la seconde catégorie sont davantage axés sur les situations de risque relevant de la R2P : diplomatie préventive, menace de sanctions politiques ou financières ou de poursuites pénales internationales, stationnement préventif de troupes, menace d'embargo sur les armes ou de gel de la coopération militaire.

Dans la phase de réaction, les instruments sont aussi spécifiquement axés sur ces situations de risque. Ils comprennent notamment la médiation de paix, les sanctions politiques et économiques, les poursuites pénales, le maintien de la paix, l'embargo sur les armes et l'utilisation éventuelle de la force militaire.

Tous les instruments de la phase de reconstruction relèvent du long terme : établissement des organes administratifs, soutien aux programmes économiques

et sociaux, reconstruction du système judiciaire, accompagnement des processus de justice transitionnelle, maintien de la paix, désarmement, démobilisation et réintégration, réforme du secteur de la sécurité. Ces activités sont elles aussi généralement des éléments de la politique menée par les organisations internationales et de nombreux pays occidentaux, dont les Pays-Bas, envers les États fragiles. Sont considérés comme tels les pays qui, après une période de répression ou de conflit armé, s'efforcent d'établir une transition vers un État de droit capable de fonctionner⁶⁴.

En résumé, les boîtes à outils d'Evans comprennent un grand nombre d'instruments, axés de façon plus ou moins spécifique sur les situations relevant de la R2P. Ils ont cependant tous en commun d'entrer dans le cadre de la responsabilité de la communauté internationale. Le tableau présenté a l'avantage de mettre en évidence que le principe générique de la responsabilité de protéger exige des efforts sur plusieurs terrains distincts et que ces efforts doivent se renforcer et se compléter mutuellement. Ce qui souligne encore une fois que la valeur ajoutée de la R2P réside dans l'approche intégrée que cette notion implique. L'AIV remarque cependant que, si la division en phases a le mérite de la clarté, elle a aussi un caractère artificiel. Dans la pratique, les étapes de prévention, de réaction et de reconstruction ne sont pas toujours nettement différenciables. En outre, les mesures prises se recoupent en partie, surtout pour la première et la dernière phase.

Dans son rapport de janvier 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le secrétaire général de l'ONU a opté pour une autre stratégie⁶⁵. Reposant sur trois piliers, celle-ci différencie nettement la responsabilité de l'État (premier pilier) et celle de la communauté internationale, qui se subdivise de fait en prévention – sous la forme de l'assistance internationale et du renforcement des capacités – (deuxième pilier) et en réaction (troisième pilier). Le rapport s'attarde moins sur la phase de reconstruction.

Pour chacun des piliers, le secrétaire général émet plusieurs propositions et recommandations en vue de la mise en œuvre de la R2P, certaines assez générales et conformes à la pratique existante, d'autres plus spécifiques à ce contexte. La structure en piliers a l'avantage de souligner le devoir primordial qu'a l'État de protéger (premier pilier), inhérent à la notion de R2P. En ce qui concerne les recommandations dans ce domaine, elles sont assez générales, et cadrent avec la pratique existante (par exemple l'appel adressé aux États afin qu'ils deviennent parties aux traités pertinents des droits de l'homme). Ceci paraît évident, puisque le devoir qui incombe aux États de protéger les personnes sous leur juridiction est un principe de droit existant et généralement soutenu.

Pour la formulation du présent avis, l'AIV a choisi d'examiner divers mesures et instruments qui, s'ils sont davantage développés et concrétisés, pourraient contribuer de façon importante à l'application de la R2P. Sélectionnés par l'AIV en tenant compte du rôle éventuel que les Pays-Bas pourraient jouer dans leur promotion et leur

64 L'avis de l'AIV sur la justice de transition (*supra* note 16) porte sur la politique des Pays-Bas en la matière. Concernant la nature des processus de reconstruction, voir aussi J. Voorhoeve, *From War to the Rule of Law*, Amsterdam, Amsterdam University Press 2007. L'avis n° 64 de l'AIV, consacré à la nécessité d'une approche cohérente en matière de gestion de crise, est ici également pertinent (La Haye, mars 2009).

65 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43.

développement, ces instruments sont les suivants : renforcement de l'instrumentaire de l'ONU, promotion de la coopération régionale, utilisation maximale des moyens de pression non militaires, concrétisation des modalités de l'action militaire et dégagement de capacités d'action civile et militaire. La réflexion reste autant que possible guidée par les propositions formulées en la matière dans le rapport du secrétaire général de l'ONU.

Globalement, le présent chapitre porte essentiellement sur le rôle que les États et les organisations internationales peuvent jouer dans la mise en œuvre de la R2P. L'AIV tient à remarquer que les acteurs non étatiques tels que les organisations de la société civile, notamment ONG, syndicats, organisations de femmes et autres mouvements sociaux, peuvent constituer un facteur important. On peut distinguer quatre grands types d'ONG dans le domaine spécifique de la prévention et de la gestion des crises : les laboratoires d'idées, les organismes de recherche et les forums politiques ; les mouvements et organisations s'occupant de campagnes d'information et de sensibilisation visant à influencer sur la politique (*advocacy*) ; les organisations opérationnelles de terrain en faveur de la paix et de la sécurité ; les organisations d'aide humanitaire⁶⁶. En matière de R2P, l'action des ONG est diverse : efforts en vue d'une meilleure intégration du principe dans les mandats des organes des Nations unies ; rappel à l'ordre des gouvernements face à des situations où la responsabilité de protéger pourrait être invoquée ; contribution à une meilleure compréhension et à un soutien accru de la R2P par le grand public, les médias et les décideurs⁶⁷. En 2008, une coalition d'ONG opérant dans le monde entier a créé une organisation de coordination siégeant à New York, le Centre mondial pour la responsabilité de protéger, qui regroupe plusieurs de ces missions⁶⁸.

III.3 Renforcement de l'instrumentaire de l'ONU

Les défenseurs de la R2P mettent la prévention au cœur de ce principe, point de vue auquel l'AIV adhère. La prévention peut revêtir plusieurs formes, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent. Ainsi, stimuler le développement économique, l'état de droit et la bonne gouvernance peut entrer dans le cadre de la prévention structurelle. Si l'AIV tient à souligner l'importance de cet aspect, il abordera surtout dans le présent chapitre les formes plus directes de prévention à travers les questions suivantes : où sont rassemblées les informations sur les situations préoccupantes ? Quels sont les critères utilisés pour l'analyse de ces informations ? Une analyse en termes de genre est-elle faite ? Comment les informations sont-elles canalisées ? Existe-t-il une structure institutionnelle au sein de laquelle mener le processus décisionnel à partir des informations recueillies ?

Alerte précoce : collecte et analyse de l'information

La collecte d'informations sur les foyers potentiels de conflit et les États en proie à des tensions susceptibles de conduire à des situations relevant de la R2P se fait de

66 Certaines ONG combinent ces diverses tâches. Cf. G. Evans, *supra* note 58, p. 198.

67 À propos des différents rôles que les ONG peuvent jouer, notamment par rapport aux Nations unies, dans la mise en œuvre de la R2P, voir W. Pace, N. Deller et S. Chhatpar, *Realizing the Responsibility to Protect in Emerging and Acute Crises. A Civil Society Proposal for the United Nations*, dans *Responsibility to Protect, the Global Moral compact for the 21st Century*, *supra* note 17, pages 219 à 241.

68 Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site Internet <www.globalr2p.org>.

diverses manières. Les gouvernements, les organisations intergouvernementales mais aussi les organisations de la société civile s'y emploient. On peut notamment penser aux rapports du Groupe de crise international, spécifiquement destinés à identifier les situations de crise potentielles, et aux rapports d'organisations telles que Human Rights Watch et Amnesty International.

Mais il faut aussi placer et analyser dans leur contexte les données rassemblées pour pouvoir évaluer le risque qu'une situation de conflit dégénère et aboutisse à un génocide ou à un des autres crimes relevant de la R2P. On peut pour cela recourir à divers outils. La Commission européenne a ainsi élaboré une liste de contrôle relative aux causes profondes des conflits⁶⁹. Huit indicateurs d'alerte précoce (allant de la légitimité du gouvernement et du respect des droits de l'homme à la politique économique et aux mécanismes de gestion des conflits) permettent de juger quels sont les États dont la situation est la plus préoccupante. Selon Gareth Evans, cinq facteurs principaux permettent, à partir de la situation d'un pays à un moment donné, d'évaluer le risque de violation massive des droits de l'homme⁷⁰ :

- le gouvernement ou des groupes du pays concerné ont-ils par le passé commis des crimes de masse ?
- les tensions ayant par le passé conduit à des conflits existent-elles toujours ?
- quelle est la solidité des mécanismes du pays concerné devant permettre de régler les tensions et les problèmes ?
- dans quelle mesure le pays est-il sensible aux influences étrangères ?
- quelle est la qualité de la gouvernance ?

L'analyse et l'interprétation des données sur la situation dans un pays particulier menées dans le cadre des Nations unies devront elles aussi tenir compte des facteurs susmentionnés, ou de facteurs approchants. Dans le chapitre précédent, nous avons constaté qu'en dépit de l'ancrage dans le droit pénal international des crimes relevant de la R2P, l'approche pénale ne suffit pas lorsqu'il s'agit d'appliquer ce concept. Pour juger de l'apparition d'un contexte relevant de la responsabilité de protéger, il sera nécessaire d'élaborer des critères complémentaires, ce qu'un système solide d'alerte précoce devrait permettre. En cas de situation préoccupante, l'analyse fournirait alors une évaluation réelle du risque génocide, de crime de guerre, de purification ethnique ou de crime contre l'humanité. Elle permettrait aussi de cerner les conséquences de la situation pour des groupes spécifiques (tels que les femmes, les enfants et les peuples autochtones).

Par ailleurs, l'AIV souligne la nécessité de mener à temps des missions d'enquête dans le cadre des Nations unies. Lorsqu'une situation prend une tournure inquiétante, elles peuvent en effet servir divers objectifs. Outre la collecte d'informations sur place, le fait que l'État concerné se sache observé par la communauté internationale peut avoir un impact préventif. Il faut bien sûr que l'État en question donne son autorisation, ce qui

69 <www.europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm>. Voir aussi J. Nino Perez, « Conflict Indicators Developed by the Commission – the Check-List for Root Causes of Conflict/ Early warning indicators dans : V. Kronenberger en V. Wouters, *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*, Cambridge University Press 2004.

70 G. Evans, *supra* note 58, pages 74-75.

ne sera pas toujours le cas⁷¹. Aussi faut-il utiliser de façon maximale les compétences existant au sein des Nations unies pour mettre en œuvre une telle mission (par exemple sous les auspices du secrétaire général, du Conseil de sécurité, du HCDC ou du Conseil des droits de l'homme).

La collecte et l'analyse de l'information posent en elles-mêmes moins problème que l'utilisation qui est ensuite faite de leur résultat et son intégration à un processus décisionnel international. Dans de nombreux cas de génocide, ce ne sont pas tant les signaux précurseurs qui ont manqué que la capacité ou la volonté d'en tirer les décisions et les actions nécessaires⁷². Une des principales visées de la R2P devrait être de combler à l'avenir le fossé entre l'information disponible et le passage à l'action. À cet effet, diverses mesures, détaillées ci-après, peuvent être prises dans le cadre des Nations unies. Selon l'AIV, il serait en outre judicieux qu'un organe consultatif international, composé de membres indépendants réputés, puisse rapidement signaler les situations à risque. Sans faire doublon avec les activités d'organisations internationales déjà existantes, il aurait pour but d'attirer l'attention sur les cas présentant un risque d'escalade mais négligés par les médias ou délaissés pour des raisons diplomatiques. Pour s'acquitter de cette tâche, un tel organe devrait rassembler des personnalités éminentes et indépendantes. Le Groupe de crise international, Amnesty International et Human Rights Watch, notamment, pourraient apporter matière à ses travaux, ainsi que les ONG qui se consacrent spécifiquement aux conflits armés, comme le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés. L'AIV recommande d'examiner à court terme les possibilités de création d'un tel organe consultatif.

Organisation des structures concernées des Nations unies

L'organe consultatif précité pourrait également remplir une fonction de signal importante par rapport aux Nations unies. Il permettrait d'attirer l'attention sur des situations qui, sans lui, resteraient méconnues pour diverses raisons.

Le rapport du secrétaire général propose quelques pistes pour garantir une action plus adéquate des Nations unies sur la base des informations disponibles. Évoquant par exemple le rôle que pourrait jouer le Conseil des droits de l'homme (CDH) en la matière, il souhaite qu'à l'avenir ce dernier soit davantage considéré comme une plateforme ayant pour vocation d'inciter les États à respecter leurs obligations et responsabilités liées à la R2P et de contrôler les résultats obtenus dans ce domaine.

Dans le prolongement de ce qui précède, l'AIV suggère que le contrôle du respect des obligations relevant de la R2P par le CDH s'effectue également sur la base des Procédures spéciales (rapporteurs et groupes de travail), qui sont en quelque sorte les yeux et les oreilles du CDH et peuvent se révéler très précieuses d'un point de vue préventif. De même, le Bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme (HCDH), avec plus de 50 antennes dans le monde, le Haut Commissaire pour les réfugiés (HCR) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires sont bien armés pour fournir au CDH des informations sur des situations risquant de dégénérer en actes de violence et en violations massives des droits de l'homme. L'AIV estime par ailleurs que les organes

71 Une autorisation spécifique n'est pas nécessaire s'il existe déjà une base conventionnelle générale dans laquelle elle a été donnée.

72 C'est également ce qu'indique le rapport du secrétaire général, *supra* note 43, par. 6. Pour des exemples concrets, voir S. Power, *A Problem from Hell. America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books 2002.

de traité des Nations unies peuvent jouer un rôle utile dans le contexte de l'alerte rapide et du signalement de situations problématiques susceptibles de générer des crimes relevant de la R2P. La pratique du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est intéressante à cet égard. En effet, le comité se fixe comme objectif permanent « la prévention de la discrimination raciale, y compris les mesures d'alerte rapide et les procédures d'action urgente ».

Un autre point essentiel du rapport du secrétaire général est que les enseignements tirés des crises humanitaires au Rwanda et à Srebrenica n'ont pas débouché sur les changements nécessaires. Se référant au rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations unies lors du génocide de 1994 au Rwanda ainsi qu'au rapport du secrétaire général sur la chute de Srebrenica, il affirme :

« Neuf ans après ces rapports qui donnent à réfléchir, beaucoup des recommandations d'ordre institutionnel qu'ils contenaient, notamment sur l'alerte rapide, l'analyse et la formation, n'ont pas été pleinement appliquées, malgré les efforts visant à améliorer les capacités de prévention de l'Organisation. L'ONU et ses États Membres restent insuffisamment préparés à assumer leurs responsabilités les plus fondamentales en matière de prévention et de protection⁷³. »

L'AIV juge ce constat alarmant, quoique peu surprenant, et pense que les propositions du secrétaire général en la matière requièrent une attention prioritaire. Citons en premier lieu l'intégration de l'angle de la R2P dans le travail des services existants du secrétariat des Nations unies (dont la nouvelle « Unité genre ») afin de favoriser « la cohérence à l'échelle du système ». La proposition du secrétaire général d'impliquer davantage les organisations des Nations unies dans le renforcement des capacités nécessaires au respect des obligations liées à la R2P mérite également d'être soutenue. Le bureau du HCDH, avec ses multiples entités mondiales, constitue par exemple une source planétaire d'aide aux pays dans l'exécution des obligations afférentes aux droits de l'homme et son contrôle, ainsi que dans la mise en œuvre des efforts de plaidoyer (*advocacy*) et dans l'enseignement.

Une autre initiative clé du secrétaire général concerne le projet de création d'un bureau commun au Conseiller spécial pour la prévention du génocide et au Conseiller spécial pour la R2P. Selon l'AIV, cette proposition mérite d'être soutenue activement lorsqu'elle sera déposée. Les responsabilités du Conseiller spécial pour la prévention du génocide lui permettent de servir de pont entre les organismes – onusiens ou autres – qui détiennent l'information et ceux qui prennent les décisions. Ses missions renferment notamment la collecte d'informations sur les violations massives des droits de l'homme ; l'alerte rapide au secrétaire général et, par son intermédiaire, au Conseil de sécurité ; et la formulation de recommandations au Conseil de sécurité, toujours par l'intermédiaire du secrétaire général⁷⁴.

Dans son rapport, le secrétaire général a laissé entrevoir qu'il soumettrait ultérieurement à l'Assemblée générale des propositions concernant ce type de soutien commun. Le moment n'a pas encore été précisé. Dans sa présentation des priorités pour 2010, le secrétaire général a certes évoqué la question, mais il se peut

73 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 6.

74 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, p. 36.

qu'il attende d'obtenir un appui plus large à New York pour déposer des propositions concrètes. En effet, ses tentatives antérieures ont toujours engendré des débats virulents – et stériles – à la cinquième Commission. Cette polarisation est d'autant plus regrettable que le soutien en question est indispensable, les efforts de la communauté internationale en matière de R2P devant passer par le canal des Nations unies. En outre, il n'est pas inutile de rappeler que le paragraphe 138 du document final mentionne explicitement le soutien à la mise en place d'un « mécanisme d'alerte rapide ».

Dans le prolongement de la capacité d'alerte rapide des Nations unies, il conviendrait aussi d'accorder plus d'attention au rôle médiateur que peuvent jouer les Représentants ou les Envoyés spéciaux du secrétaire général. Ces dernières décennies ont vu l'intervention des représentants spéciaux dans les situations et les régions les plus diverses : Afghanistan, Angola, Timor oriental, Salvador, ex-Yougoslavie, Liberia, Kosovo et Sierra Leone. Le mandat diffère, mais porte généralement sur la médiation pendant ou juste après les conflits, le maintien de la paix et la reconstruction. Jusqu'à présent, l'intervention des Représentants spéciaux avant l'éclatement d'une crise, c'est-à-dire pendant la phase de prévention, a été limitée, et c'est précisément là qu'il faudrait créer prochainement davantage de possibilités⁷⁵. L'important n'est pas seulement la capacité, mais aussi la qualité des hommes et des femmes en question, car la personnalité et les compétences des représentants sont souvent déterminantes pour le succès d'une mission. Cela nécessite un processus de sélection adéquat (et non plus au cas par cas), une formation et un soutien actif. Quelques progrès ont déjà été accomplis dans ce domaine. L'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR) a par exemple mis au point un programme de formation spécial pour les Représentants spéciaux. En 2005, un Groupe de l'appui à la médiation (qui devrait devenir un centre mondial d'expertise, de meilleures pratiques et de gestion des connaissances en matière de médiation) a vu le jour au sein du Département des affaires politiques. Par ailleurs, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département de l'appui aux missions (DAM) ont créé une structure d'échange des enseignements tirés de l'expérience et des meilleures pratiques. Ces initiatives devraient être soutenues et encouragées autant que possible par les États membres, étant entendu que ceux-ci doivent définir eux-mêmes des exigences de qualité lorsqu'ils proposent des candidats aux postes de Représentants spéciaux.

La Cour pénale internationale (CPI)

La justice pénale internationale, en général, et la Cour pénale internationale, en particulier, sont souvent citées parmi les instruments de mise en œuvre de la R2P. S'il est évident qu'elles peuvent jouer un rôle dans les phases de réaction et de reconstruction (voir les boîtes à outils⁷⁶), leur effet préventif est plus controversé. Le secrétaire général formule la remarque suivante :

« En s'employant à mettre fin à l'impunité, la Cour pénale internationale et les tribunaux établis sous l'égide de l'ONU ont créé un nouvel outil essentiel pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger, qui vient déjà renforcer tous les efforts de dissuasion⁷⁷. »

75 Voir G. Evans, *supra* note 58, p. 201.

76 Sur ce point, consulter également l'avis de l'AIV à propos de la justice transitionnelle, *supra* note 16.

77 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 18.

Toutefois, il est difficile de tirer des conclusions claires sur ce point à partir des expériences du passé. En effet, les crimes sur lesquels porte la R2P n'ont pas toujours retenu l'attention de la communauté internationale, la connaissance des mobiles des acteurs est fragmentaire, et la menace de poursuites était jusqu'à présent réduite. Les poursuites pénales, sous quelque forme que ce soit, n'ont généralement pas semblé avoir de réel effet dissuasif sur les personnes coupables d'atrocités massives.

Certains éléments portent toutefois à croire que la situation est en train de changer. La conviction que le droit pénal peut dissuader les acteurs d'un conflit de commettre ces méfaits repose sur l'hypothèse d'un comportement rationnel de ces derniers. Le doute est toutefois permis. Souvent, le comportement des auteurs de crimes est guidé par des impulsions et les intéressés ne se préoccupent guère des conséquences à long terme de leurs actes. Mais, en cas d'atrocités massives, un certain calcul des acteurs ne peut généralement pas être exclu, car le massacre exige une planification et une exécution systématiques (comme ce fut le cas au Rwanda et au Darfour). L'avantage des agissements criminels pèse alors plus lourd que les inconvénients possibles et le risque de poursuites pénales internationales.

Il y a quelques années encore, les chefs de gouvernement pouvaient se reposer sur le fait que les risques de poursuites et de jugement étaient effectivement réduits. Actuellement, vu les procédures engagées contre Augusto Pinochet (Chili), Hissène Habré (Tchad), Slobodan Milosevic (Serbie), Charles Taylor (Liberia) et le président Omar al-Bachir (Soudan), il leur est plus difficile d'ignorer les poursuites pénales auxquelles ils s'exposent en commettant des crimes à grande échelle⁷⁸.

Reste à savoir quelle est la portée de l'effet dissuasif éventuel des poursuites pénales sur les *nouvelles situations de conflit potentielles*. Il ne faut pas oublier que le nombre de poursuites est insuffisant pour donner aux criminels potentiels le sentiment que l'impunité appartient définitivement au passé. La collaboration des autorités nationales avec la Cour pénale dans la localisation et l'arrestation de personnes soupçonnées de faits relevant de la R2P est essentielle à cet égard.

L'inconvénient de l'effet dissuasif dans les *conflits existants*, où les atrocités ont déjà été commises, peut être un risque de prolongation des hostilités plutôt qu'une chance de réduction de la violence et de son corollaire, les violations des droits de l'homme. En effet, le dirigeant menacé de poursuites mettra tout en œuvre pour ne pas comparaître devant la Cour pénale internationale (et tentera d'obtenir à cet effet un soutien national et régional). Robert Mugabe (Zimbabwe) et Omar al-Bachir en sont l'illustration.

78 La réaction du président libyen Mouammar Kadhafi au transfert de Charles Taylor devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone en 2006 est une preuve parmi d'autres de l'impact de ces poursuites : « It sets a serious precedent. This means that every head of state could meet a similar fate. » De même, Robert Mugabe (Zimbabwe) et Joseph Kony, chef de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), ont tous deux fait référence à Taylor pour indiquer qu'ils redoutaient des poursuites internationales (voir le discours prononcé par N. Grono, vice-président du Groupe de crise international, le 9 décembre 2009, lors d'une conférence de Wilton Park intitulée *Pursuing Justice in Ongoing Conflicts*, consultable sur www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5810&1=1). Autre exemple : en 2004, les autorités ivoiriennes ont mis fin immédiatement à la diffusion de discours haineux après que Juan Mendez eut, en sa qualité de conseiller spécial du secrétaire général des Nations unies pour la prévention du génocide, prononcé une déclaration précisant que ce type de comportement pouvait donner lieu à des poursuites devant la Cour pénale internationale (voir G. Evans, *supra* note 58, p. 85).

Tout bien considéré, on est en droit de se demander si la menace de poursuites a réellement un effet préventif. Néanmoins, le renforcement du dynamisme et de l'efficacité de la Cour pénale internationale, auquel peuvent contribuer les autorités nationales, semble important pour promouvoir l'effet préventif et décisif qui pourrait se dégager du droit pénal international.

La Commission de consolidation de la paix

La Commission de consolidation de la paix (CCP) a été constituée en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations unies à la suite du Sommet mondial de 2005. C'est un « organe consultatif intergouvernemental » regroupant 31 États (dont tous les membres permanents du Conseil de sécurité) et visant à stimuler les processus de reconstruction en situation de post-conflit. L'expérience ayant montré que l'implication de la communauté internationale et des pays donateurs diminuait souvent une fois les actes de violence terminés, la CCP doit jouer un rôle essentiel durant cette période. Au cours de ses premières années d'existence, la CCP a toutefois perdu beaucoup de temps en pourparlers laborieux sur ses procédures et sa composition. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix créé au sein du secrétariat des Nations unies (*Peacebuilding Support Office*) n'était pas non plus très opérationnel. Depuis lors, la force offensive de la CCP semble avoir augmenté et des résultats positifs ont été enregistrés à une échelle modeste au Burundi et en Sierra Leone, les deux premiers pays où la CCP a été active.

Pour pouvoir devenir un acteur clé des processus de reconstruction, la CCP doit cependant s'occuper d'un plus grand nombre de situations, et à un stade plus précoce. Il est très insatisfaisant que son mandat se limite aux situations de post-conflit et ne couvre ni la prévention ni la phase de conflit proprement dite. En outre, sa capacité devrait être développée de manière à ce qu'elle puisse apporter une contribution significative à la résolution de cas graves comme celui de l'Afghanistan et de l'Irak. Enfin, il faut continuer à renforcer l'efficacité des procédures internes. Cependant, une étude récente réalisée à la demande des autorités danoises signale qu'à côté de divers points faibles, la CCP possède un double avantage stratégique : la conjugaison de fonctions politiques, sécuritaires et économiques en un seul organe et sa composition équilibrée⁷⁹. Si la CCP sait tirer parti de ces avantages, elle pourrait être appelée à jouer un plus grand rôle dans les processus de transition et de reconstruction. L'Examen 2010 des activités de la CCP offre la possibilité de réfléchir à la mission qu'elle a accomplie jusqu'à présent et de prendre des mesures susceptibles d'accroître son impact dans le futur.

Le rôle de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité dans la mise en œuvre de la R2P, laissé de côté dans ce paragraphe, sera évoqué de manière plus détaillée dans les paragraphes 5 et 6 du présent chapitre.

III.4 Promotion de la coopération régionale

Les organisations régionales sont explicitement mentionnées au paragraphe 139 du document final, qui évoque l'adoption de mesures collectives par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte des Nations unies, notamment son chapitre VII.

79 Voir l'étude du NYU Center on International Cooperation (CIC) et de l'International Peace Institute (IPI), *Taking Stock, Looking forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission*, New York, avril 2008, disponible sur www.ipacademy.org/asset/file/305/PBCsrevo8.pdf.

Selon l'AIV, un rôle plus large est cependant dévolu à la coopération régionale, dont dépend en grande partie l'avenir de la R2P. À cet égard, il souscrit entièrement au point de vue du secrétaire général :

« La collaboration aux échelons mondial et régional est une composante clef de la stratégie visant à permettre à la communauté internationale de s'acquitter concrètement de sa responsabilité de protéger, y compris de mettre en place le dispositif d'alerte rapide (...). Elle mérite que nous la soutenions pleinement, sans la moindre réserve⁸⁰ (...). »

L'adoption de mesures, y compris préventives, peut se révéler plus efficace au niveau régional qu'au niveau mondial en raison de sa proximité avec le contexte local. En outre, un plus grand sentiment d'appropriation (*ownership*) est susceptible de gommer le caractère controversé de certaines mesures. Ce qui ne signifie pas que toute forme de responsabilité mondiale doive disparaître. Il n'est pas sûr que les mesures nécessaires puissent être prises sans aucune difficulté au niveau régional, comme on l'a constaté au Darfour. Des problèmes de capacité et l'absence de vision commune, entre autres, peuvent faire obstacle à une action efficace. Par ailleurs, une approche régionale risque parfois de porter atteinte à des obligations et à des normes acceptées sur le plan international. Dès lors, c'est la coopération régionale associée à la coopération mondiale qui offre les meilleures perspectives, comme le pense également le secrétaire général. Les relations et la communication entre les Nations unies et les acteurs régionaux devraient donc être renforcées dans la mesure du possible.

Les organisations régionales susceptibles de jouer un rôle dans la R2P sont en tout cas l'Union africaine (UA) et ses partenaires sous-régionaux (notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), mais aussi l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) dans la Corne de l'Afrique et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA)), l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Il existe par ailleurs diverses organisations régionales qui s'occupent principalement du développement économique ou de la coopération politique et qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de la R2P dans la phase de prévention. Citons notamment la Ligue des États arabes (LEA), l'Organisation des États américains (OEA) et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

Dans le contexte de la coopération régionale, il convient aussi de mentionner l'OTAN, bien que l'organisation se soit définie en priorité comme un « pacte de légitime défense collective », plutôt que comme une organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. L'OTAN a aujourd'hui clairement franchi le pas de la défense collective vers la sécurité collective et est disposée à participer à des missions expéditionnaires en dehors de la zone du Traité. Nous reviendrons de manière plus détaillée sur le rôle de l'OTAN dans la suite de ce chapitre.

Pour ce qui est de l'UA, rappelons que, dès 2000, elle insérait dans son Acte constitutif un article prévoyant le « droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre,

80 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 65.

le génocide et les crimes contre l'humanité⁸¹ », (article 4(h)). Comme le secrétaire général de l'ONU l'a déclaré de manière très pertinente, l'UA est ainsi passée du principe de non-intervention – qui était encore le mot d'ordre de l'Organisation de l'unité africaine – au principe de non-indifférence⁸². Néanmoins, l'Acte constitutif établit une nette différence entre les États membres, qui ne peuvent pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre État, et l'UA en tant qu'organisation, qui est habilitée à le faire dans des circonstances graves telles que celles décrites à l'article 4(h).

L'UE est souvent considérée comme une organisation susceptible de nettement favoriser l'application de la R2P. Gareth Evans formule d'ailleurs cette remarque sur l'UE :

« De toutes les organisations régionales capables de contribuer à la mise en œuvre de la R2P, l'Union européenne à vingt-sept est celle qui possède de loin les plus grands atouts⁸³. »

La force de l'UE tient au fait qu'elle a développé – aux niveaux interne comme externe – un instrumentaire qui lui permet de contribuer à la prévention des conflits violents et à la promotion de l'état de droit et des droits de l'homme. D'une part, l'UE est parvenue à atteindre dans sa propre région un haut niveau de prospérité et de stabilité, et elle peut ainsi servir de modèle de prévention des conflits pour d'autres régions. En 2003, Chris Patten qualifiait, non sans raison, le processus d'élargissement d'« instrument de politique étrangère le plus efficace de l'Union ». D'autre part, en tant qu'acteur mondial, l'UE dispose d'un large éventail d'instruments politiques – relevant autant du pouvoir de persuasion (*soft power*) que, dans une moindre mesure, du pouvoir de contrainte (*hard power*) – qui peuvent favoriser la mise en œuvre de la R2P en dehors de l'Union. Citons par exemple l'aide communautaire au développement et l'aide humanitaire, la politique commerciale et les instruments de la politique étrangère.

Certes, cette dernière ne pèse pas du même poids que la politique économique dans la balance de l'UE. Mais, depuis l'avènement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en 1992 et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en 1999, l'Union a réussi à se profiler plus nettement sur la scène politique internationale. Cette prise d'influence s'est exprimée dans les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne concernant les objectifs de l'action extérieure⁸⁴. Signalons par ailleurs l'action du haut représentant de l'Union pour la PESC, la volonté grandissante d'imposer des sanctions (avec une préférence pour les sanctions intelligentes) et le recours – limité – à la force militaire. La mission de surveillance à Aceh, le déploiement préventif de troupes en Macédoine en 2003 et en Bosnie en 2004, la mission civile

81 Ce droit d'intervention va « plus loin » que le concept de R2P puisqu'aux termes de l'Acte constitutif l'intervention peut avoir lieu sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. Sur ce plan, l'Acte constitutif s'inscrit en porte-à-faux par rapport à l'article 53 de la Charte des Nations unies, selon lequel : « (...) Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité (...). »

82 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 8.

83 G. Evans, *supra* note 58, p. 183.

84 Voir l'article 21 du traité de Lisbonne sur l'Union européenne. Aujourd'hui, la PESD a cédé la place à la PSDC, la politique de sécurité et de défense commune.

relativement importante dans l'Est du Congo en 2003 et les missions civiles et de stabilisation similaires au Tchad et en République centrafricaine en 2008 en sont quelques exemples. Une capacité de réaction rapide a également été développée sous la forme de groupements tactiques d'environ 1 500 hommes qui devraient être opérationnels en l'espace de 15 jours.

En 2001, le Conseil européen a adopté le Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents, dans lequel sont formulés plusieurs objectifs spécifiques en matière de prévention des conflits⁸⁵. La phrase qui sert de point de départ au programme (« Il est de la responsabilité politique et morale de la communauté internationale d'intervenir pour éviter la souffrance humaine et la destruction de ressources à la suite de conflits violents. ») présente une évidente parenté avec le principe de la R2P. Dans son programme, l'UE précise qu'elle se fixera des priorités politiques précises pour les actions préventives ; qu'elle améliorera sa capacité d'alerte rapide et la cohérence de sa politique ; qu'elle renforcera ses instruments de prévention à court et à long termes ; et qu'elle mettra en place des partenariats efficaces. La réalisation du programme est du ressort à la fois de la Commission et des États membres. Les rapports réguliers des présidences tournantes permettront d'en assurer le suivi. Pour faciliter l'alerte rapide, la Commission a élaboré une liste de contrôle relative aux causes profondes des conflits, dont il a été question plus tôt. Les pays qui se trouvent au sommet de la liste requièrent une attention particulière de la part des ministres représentés au Conseil Affaires étrangères (auparavant Conseil Affaires générales et Relations extérieures). Le Parlement européen a, lui aussi, un rôle à jouer en matière d'alerte rapide en tirant parti des contacts qu'il possède dans le monde et de la possibilité d'exécuter des missions d'enquête. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur récemment, mentionne plus explicitement qu'auparavant l'éventail des missions militaires que l'UE peut accomplir, y compris la stabilisation post-conflit, et la nécessité de voir les États membres mettre suffisamment de capacités à disposition⁸⁶. En outre, l'arsenal de moyens diplomatiques que l'Union peut mettre en œuvre est appelé à augmenter avec la mise sur pied du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Afin d'encourager la coopération régionale en matière de R2P, le secrétaire général a formulé dans son rapport diverses propositions concrètes qui, de l'avis de l'AIV, sont utiles pour la poursuite de la mise en œuvre de la R2P et devraient dès lors être soutenues. Il s'agit notamment des propositions suivantes :

- Les processus d'apprentissage interétatique doivent être encouragés en vue de permettre le transfert de meilleures pratiques, comme ce fut le cas pour le Mécanisme d'évaluation intra-africaine et lors des processus d'adhésion à l'UE. Il faudrait envisager d'introduire des indicateurs relatifs à la R2P dans ces mécanismes et processus régionaux. Des organisations internationales comme la Croix-Rouge pourraient se révéler d'une aide précieuse en la matière.
- Au niveau régional, les services du haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE sont fréquemment sollicités. D'autres organismes régionaux et sous-régionaux pourraient créer une fonction similaire. Cela montre l'énorme valeur

85 Conseil européen (juin 2001), *Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents*, Göteborg. Voir www.ue.eu.int/en/Info?eurocouncil/index.htm.

86 Voir aussi A. Misseroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, un document d'information rédigé à la demande de la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen, janvier 2008.

potentielle des processus d'apprentissage interrégionaux. Avec l'aide des pays donateurs, les Nations unies et les organisations régionales pourraient mettre en place davantage de programmes interrégionaux d'apprentissage et d'exploitation des leçons dégagées de l'expérience dans le domaine de la R2P.

- Il faudrait investir davantage dans le renforcement des capacités civiles des organisations régionales et sous-régionales afin de prévenir les crimes et violations relevant de la R2P. « Aider les États à assumer leurs responsabilités », repose en grande partie sur l'expertise et la présence dans le domaine civil.
- Il convient d'encourager la coopération entre les Nations unies et les organisations régionales et sous-régionales, dans un esprit de partage des capacités. Le programme décennal de renforcement des capacités qui associe l'Union africaine à l'ONU revêt une importance particulière dans ce contexte.

Le rôle que les organisations régionales peuvent être appelées à jouer dans les actions militaires sera examiné de plus près aux paragraphes 6 et 7 du présent chapitre.

III.5 Moyens de pression non militaires

La force militaire ne doit être engagée qu'en dernier recours pour prévenir ou arrêter des violations massives des droits de l'homme. En cas d'escalade ou de risque d'escalade, il s'agit de mobiliser en premier lieu les moyens de pression non militaires, par exemple les sanctions financières, économiques ou politiques, ou les embargos sur les armes. Dans le cadre de l'application de la R2P, il serait judicieux de réfléchir à la meilleure façon d'utiliser ces moyens.

Dans son rapport, le secrétaire général déclare ce qui suit à propos des sanctions :

« Bien que des sanctions puissent ne pas suffire à mettre fin aux violations commises par un régime autoritaire, pour peu qu'elles soient appliquées suffisamment tôt, elles peuvent traduire l'engagement de la communauté internationale à faire face à ses responsabilités collectives au titre du paragraphe 139 du Document final et servir d'avertissement signalant que des mesures plus sévères pourraient être prises si les violences à l'encontre d'une population persistaient⁸⁷. »

À l'époque de la guerre froide, le Conseil de sécurité n'a imposé qu'à deux reprises des sanctions économiques, contre les régimes d'apartheid blancs de Rhodésie (de 1966 à 1979) et d'Afrique du Sud (de 1977 à 1994). Après 1989, l'instrument des sanctions (sous diverses formes) a été appliqué beaucoup plus souvent, notamment contre l'Irak, la Yougoslavie, Haïti, la Libye, l'UNITA/Angola et le Rwanda.

On évoque souvent le régime des sanctions contre l'Afrique du Sud dans les années 80 pour mettre en évidence l'effet positif de ces mesures. Durant cette période, les prêts aux autorités ou entreprises locales sud-africaines ont par exemple été refusés ou limités. Après la fin de l'apartheid, des fonctionnaires et des politiques sud-africains – dont le ministre des Finances de l'époque – ont admis ouvertement que ces sanctions avaient poussé le gouvernement à finalement s'asseoir à la table des négociations⁸⁸. Rappelons toutefois que l'efficacité du régime de sanctions envers l'Afrique du Sud

⁸⁷ Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 57.

⁸⁸ Pour une description de ce processus, voir G. Evans, *supra* note 58, p. 113.

tenait partiellement à des circonstances particulières : c'est l'opposition sud-africaine (l'ANC) qui avait elle-même demandé ces sanctions, ce qui avait conféré à ces dernières une plus grande légitimité et explique vraisemblablement leur succès.

Dans bien des cas, l'effet des sanctions est controversé, l'un des exemples les plus frappants étant celles appliquées envers l'Irak jusqu'en 2003. Certes, de telles mesures sont moins coûteuses et moins risquées qu'une action militaire, mais elles n'offrent qu'une protection indirecte et l'effet souhaité se fait parfois attendre des années. À cela s'ajoute le fait que, même si les sanctions sont efficaces et conduisent par exemple les chefs de gouvernement à la table des négociations, elles ont parfois des conséquences humanitaires et sociales très négatives. Des études ont montré que le taux de réussite des sanctions globales avoisinait les 25 %, avec de légers écarts selon l'étude concernée, le type de sanctions et le régime auquel elles sont infligées⁸⁹.

En 2000, l'ancien secrétaire général Kofi Annan déclarait dans son rapport du millénaire :

« Lorsque des sanctions économiques rigoureuses visent des régimes autoritaires, on se heurte à un problème différent. C'est généralement la population qui pâtit, et non l'élite politique dont le comportement a motivé l'imposition de sanctions⁹⁰. »

La même année, un document destiné à la Commission des droits de l'homme des Nations unies affirmait que les sanctions économiques globales sont à l'origine de violations des droits de l'homme⁹¹.

Malgré cela, la nécessité de disposer d'un instrument « *between words and war* » (entre les mots et la guerre) était et est généralement admise⁹². C'est ce qui explique l'intérêt porté ces dernières années au concept de « sanctions ciblées » ou « sanctions intelligentes », qui frappent des dirigeants politiques spécifiques, ou des membres de leur gouvernement, dont les actes constituent une menace pour la paix et la sécurité. L'objectif de ces sanctions est d'éviter les conséquences non souhaitées des sanctions économiques plus larges et de focaliser la pression sur certains groupes ou personnes du régime à sanctionner. Citons par exemple l'interdiction de voyage ou de vol, le refus de visa ou le gel des avoirs bancaires.

La mise au point des sanctions intelligentes a été favorisée successivement par le processus d'Interlaken (1998-1999), financé par la Suisse, le processus Bonn-Berlin (1999-2000), financé par l'Allemagne, et le processus de Stockholm sur la mise en

89 Voir R.A. Pape, *Why economic sanctions do not work*, *International Security*, 22 (2) 1997, p. 90-136 et T.G. Weiss, *Sanctions as a foreign policy tool: Weighing humanitarian impulses*, *Journal of Peace Research*, 36 (5) 1999, p. 105.

90 Rapport du secrétaire général, *Nous, les peuples*, *supra* note 2, p. 50.

91 M. Bossuyt, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, document de travail de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, paragraphes 41-47.

92 *Making Targeted Sanctions Effective, Guidelines for the Implementation of UN Policy Options; Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, éd. P. Wällenstein, C. Staibano, M. Erikson, Uppsala, Uppsala University 2003, p. iii.

œuvre des sanctions ciblées, financé par la Suède et dont le rapport a été présenté en 2003. Le premier visait notamment l'amélioration des sanctions de nature financière, alors que le second se consacrait en priorité à l'optimisation des embargos sur les armes et des restrictions de voyage. On avait en effet constaté que le résultat des mesures d'embargo sur les armes laissait souvent à désirer, faute de mise en œuvre efficace, les Nations unies ne disposant pas des capacités institutionnelles nécessaires pour contrôler convenablement le respect de l'embargo. Certes, les Comités des sanctions du Conseil de sécurité étaient chargés de surveiller la mise en œuvre des mesures, mais leurs activités pâtissaient gravement du manque de soutien administratif et de l'absence des capacités indispensables pour envoyer sur place des missions d'enquête indépendantes. L'une des solutions suggérées était de charger une unité spécifique des Nations unies de la mise en œuvre de tous les embargos sur les armes décrétés par l'organisation internationale. Cette proposition a été soutenue activement par les Pays-Bas lors de la présidence néerlandaise du Conseil de sécurité en septembre 1999, mais elle n'a finalement pas reçu l'appui suffisant. Il a néanmoins été convenu de travailler à l'amélioration de l'efficacité des embargos sur les armes.

Le rapport du processus de Stockholm sur la mise en œuvre des sanctions ciblées, publié quelques années plus tard, en 2003, a été accueilli avec enthousiasme par la plupart des membres du Conseil de sécurité. Il contenait des recommandations concrètes destinées à accroître l'efficacité des sanctions intelligentes. Il y était notamment question d'une étroite synergie entre les résolutions du Conseil de sécurité, d'une part, et la législation et la réglementation des États membres, d'autre part ; de mécanismes de surveillance efficaces dans les États membres ; des moyens d'affronter les représailles du régime sanctionné ; du renforcement du système de sanctions du secrétariat des Nations unies, notamment par la désignation d'un coordinateur pour les sanctions ; de programmes de formation pour les États membres ; et de rapports adéquats sur la mise en œuvre des sanctions.

Depuis 1994, le Conseil de sécurité n'a plus imposé de sanctions globales, mais a fait le choix de sanctions intelligentes, ce qui est très vraisemblablement lié aux processus précités. Les sanctions successives infligées à l'UNITA/Angola montrent à quel point les mesures ciblées sont plus efficaces que les mesures globales. L'embargo sur les armes décrété en 1993 s'est révélé peu productif, alors que les interdictions de voyage et les embargos sur la vente ou l'exportation de diamants, décidés en 1997, ont eu beaucoup d'impact, notamment grâce aux mesures complémentaires concernant la mise en œuvre des sanctions et leur contrôle⁹³. Des dispositions similaires ont été prises lors de l'application des sanctions contre le RUF en Sierra Leone, ainsi que contre la Côte d'Ivoire.

La traduction institutionnelle des enseignements à dégager des exemples ci-dessus et des recommandations du processus de Stockholm prend du temps. En 2006, le Conseil de sécurité a publié un rapport sur l'amélioration de l'efficacité des régimes de sanctions, qui contenait également des propositions pour le renforcement des capacités du secrétariat des Nations unies (une conséquence des débats sur la question durant la présidence néerlandaise du Conseil de sécurité en 1999). Jusqu'ici, le système a toutefois conservé son caractère *ad hoc*. Il n'existe pas non plus d'instructions claires au sujet des sanctions des Nations unies qui visent spécifiquement des individus.

93 Pour une description plus détaillée de l'effet de ces sanctions et des mesures complémentaires adoptées, voir A. Bellamy, *supra* note 35, p. 144-145.

De manière générale, le problème dans les situations relevant de la R2P reste que les sanctions n'offrent qu'une protection indirecte et qu'elles sont souvent plus efficaces lorsqu'elles vont de pair avec des opérations de paix des Nations unies, comme en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Ainsi que l'a montré la situation au Darfour, il est en outre très difficile de parvenir à un consensus au sein du Conseil de sécurité sur l'imposition d'un régime de sanctions.

Se pose donc la question de savoir si la solution pourrait venir d'autres organes que le Conseil de sécurité. L'AIV pense – à l'instar du secrétaire général⁹⁴ – que l'Assemblée générale aurait un rôle à jouer en pareilles circonstances. La procédure prévue dans la résolution « Union pour le maintien de la paix » de 1950 constituerait une bonne base à cet effet⁹⁵. Elle prévoit que, si le Conseil de sécurité est manifestement incapable d'assumer la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale peut (par décision à la majorité des deux tiers) appeler les États membres à prendre des mesures collectives. Certes, ces mesures n'ont pas la même force juridique que les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité⁹⁶, mais, dans les cas où le Conseil ne parvient pas à un accord, les décisions de l'Assemblée générale peuvent en tout cas contribuer à asseoir la légitimité collective de la prise de sanctions et à accroître la pression sur le Conseil de sécurité pour qu'il finisse par remplir sa mission. Parmi les exemples intéressants, citons les diverses résolutions que l'Assemblée générale a adoptées dans les années 70 contre le régime d'apartheid sud-africain. Qualifiant ce régime de « menace pour la paix et la sécurité internationales », elles appelaient à des sanctions telles que l'arrêt des investissements et l'interdiction de vente de krugerrands, alors que le Conseil de sécurité était impuissant à agir à cause de l'opposition des membres permanents occidentaux⁹⁷. En fin de compte, le Conseil de sécurité a imposé en 1977 des sanctions limitées, notamment un embargo sur les armes⁹⁸.

94 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 57.

95 Résolution 377(V) de l'Assemblée générale des Nations unies, 3 novembre 1950. Le passage clé de cette résolution est :

« [L'Assemblée générale] décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

96 En vertu de l'article 14 de la Charte des Nations unies, l'Assemblée générale peut seulement recommander des mesures ; elle n'est habilitée à prendre des décisions contraignantes que sur des questions internes (voir notamment les articles 17 et 22 de la Charte).

97 Voir N.J. Schrijver, *The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective*, in H.H.G. Post (éd.), *International Economic Law and Armed Conflict*, Dordrecht, Martinus Nijhoff 1994, p. 123-161, aux p. 131-132.

98 Voir S/RES/418, 4 novembre 1977.

Rappelons toutefois que les sanctions ne peuvent avoir force obligatoire pour l'ensemble de la communauté internationale que si elles reposent sur une décision du Conseil de sécurité (en vertu de l'article 41, chapitre VII de la Charte des Nations unies). N'étant pas contraignantes pour les membres des Nations unies, les résolutions de l'Assemblée générale seront donc peut-être moins respectées, et de ce fait moins efficaces. Par ailleurs, il n'est pas exclu que des sanctions prises à la suite d'une résolution de l'Assemblée générale puissent – en fonction de leur nature – être considérées comme une atteinte aux droits de l'État concerné. La légitimité de telles sanctions est contestée⁹⁹. L'UE impose ce type de mesures sous certaines conditions, mais ses initiatives ne sont pas mondialement acceptées (certains États considèrent que le risque d'arbitraire et d'abus de pouvoir est trop grand). L'AIV est favorable à la démarche de l'UE, mais pense qu'il faudrait obtenir pour celle-ci le soutien de l'Assemblée générale, précisément pour lui assurer une acceptabilité internationale.

III.6 Modalités de l'action militaire

Action préventive et maintien de la paix fondé sur le consentement

Lorsqu'il est question d'une action militaire, c'est souvent l'intervention armée au sens du chapitre VII de la Charte des Nations unies qui vient à l'esprit. L'AIV tient à souligner une nouvelle fois que, même au stade préventif et après la fin des hostilités, la présence de troupes internationales bien équipées peut se révéler capitale. Le secrétaire général affirme dans son rapport que la présence d'une force militaire internationale constitue dans certains cas le moyen le plus sûr pour aider un État à respecter ses obligations en matière de R2P et, le cas échéant, pour rétablir sa souveraineté effective (par exemple, lorsque des acteurs non étatiques commettent des crimes relevant de la R2P). Il s'agit alors de faire un usage prompt, ciblé et limité des moyens militaires et de concevoir la présence sous la forme d'un déploiement préventif et d'un maintien de la paix fondé sur le consentement, comme ce fut le cas en Macédoine, au Burundi, en Sierra Leone et en République démocratique du Congo¹⁰⁰.

Dans ce type de missions, les tâches des militaires peuvent être extrêmement diversifiées, allant du maintien de l'ordre à la formation des forces armées sur place, en passant par la légitime défense, la protection ou la réforme du système de sécurité. La simple présence de troupes internationales peut avoir un effet préventif notable, dans la mesure où elle réduit le risque de voir les parties au conflit recourir à la violence.

En faisant la distinction entre une mission traditionnelle de maintien de la paix et une mission complète et lourde d'imposition de la paix, il ne faut toutefois pas oublier l'existence d'une « zone grise » : les cas qui ne constituent pas à proprement parler une situation de guerre totale, mais nécessitent bien plus que de simples activités d'observation, de rapport et d'assistance. Ces zones grises se rencontrent précisément dans les situations de risque de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité.

Après la guerre froide, un nombre croissant de missions de paix des Nations unies ont vu le jour dans un contexte marqué par une forte pression en faveur de la protection

99 Cela transparaît dans le caractère imprécis de l'article 54 des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *supra* note 19.

100 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 40.

active de la population, mais aussi par des incertitudes sur la question de savoir si les mandats à cet effet étaient bien suffisants, sans parler d'un manque évident de moyens militaires, avec les catastrophes du Rwanda et de Srebrenica comme conséquences les plus dramatiques. Dans le courant des années 90, il est devenu de plus en plus clair que la position de neutralité traditionnelle par rapport aux parties en conflit n'était plus possible et que les forces de paix devaient être en mesure d'attaquer des éléments subversifs. Le rapport Brahimi de 2000, le premier à se pencher de manière systématique sur cette question, faisait remarquer :

« Rien n'a été plus préjudiciable à la réputation et à la crédibilité de l'ONU en matière de maintien de la paix au fil des années 1990 que sa réticence à distinguer entre la victime et son agresseur. (...) les unités militaires de l'ONU doivent être capables de se défendre elles-mêmes, de défendre les autres composantes de la mission, et de défendre le mandat de celle-ci. Les règles d'engagement doivent être suffisamment fermes pour que les contingents de l'ONU ne soient pas contraints d'abandonner l'initiative à leurs agresseurs. Cela veut dire, corollairement, que le Secrétariat ne doit pas appliquer des hypothèses de planification favorables à des situations dont les acteurs locaux ont largement fait la preuve que leur comportement serait défavorable. Cela veut dire que les mandats devraient préciser qu'une opération donnée est autorisée à employer la force. Cela veut dire des forces plus nombreuses, mieux équipées et plus coûteuses, mais aussi capables d'avoir un effet plus dissuasif¹⁰¹. »

Le rapport Brahimi a favorisé une nouvelle approche des missions de paix des Nations unies. Après les dures leçons des années 90, notamment en Somalie, au Rwanda et à Srebrenica, on a compris que ces missions servaient à la protection de la société civile, ce qui exigeait bien plus que les capacités de légitime défense qu'elles possédaient généralement. En effet, même dans un environnement a priori pacifique, il peut y avoir des éléments qui menacent la population civile et sapent les accords de paix. Dans ces circonstances, envoyer des missions avec un mandat trop faible est irresponsable et extrêmement dangereux.

C'est ainsi qu'a émergé la prise de conscience – selon l'AIV essentielle – que les missions « de paix » doivent disposer, elles aussi, du mandat et des capacités indispensables pour pouvoir réagir par la force en cas de besoin. Et il est aujourd'hui d'usage que le Conseil de sécurité délivre un mandat relevant du chapitre VII pour ce type de missions. Généralement, elles sont toujours considérées comme des missions de maintien de la paix (les termes « *peacekeeping plus* » ou « opérations complexes de maintien de la paix » sont aussi fréquemment utilisés), car le recours à la force y est considéré comme quasiment inutile. Dans le cas contraire, la mission est en tout cas qualifiée et suffisamment équipée pour agir¹⁰².

101 *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies*, UN Doc. A/55/305, 21 août 2000, Résumé, p. x.

102 L'expérience des opérations internationales des dix à quinze dernières années nous a appris qu'il n'était pas toujours possible d'établir une distinction nette entre les opérations de maintien et les opérations d'imposition de la paix. Souvent, elles se recoupent. De même, le contexte de sécurité peut changer radicalement, d'un moment à l'autre ou d'un point à l'autre du pays. C'est pourquoi la nature de l'opération est aussi fonction des diverses phases du conflit (prévention, intervention, stabilisation et normalisation).

Autre point capital : la concrétisation opérationnelle d'un mandat de protection des citoyens doit également être claire. Dans la pratique, ce n'est manifestement pas toujours le cas. Nous reviendrons sur cette question dans la suite de ce chapitre.

Une des conditions nécessaires à l'exécution d'un mandat de protection est, comme le signale le secrétaire général, que les États membres mettent à disposition suffisamment de matériel et de troupes lorsque les Nations unies reçoivent pour mandat d'aider un État à assumer ses obligations en matière de R2P par le biais d'une mission de maintien de la paix.

Intervention avec recours à la force armée

Les interventions militaires avec usage de la force, ou missions de protection coercitive, qui sont aussi autorisées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies mais ne débutent généralement qu'à l'issue de la phase de prévention, sont d'un tout autre ordre. Comme l'AIV l'a signalé à plusieurs reprises et comme le précise expressément le paragraphe 139 du document final, ce type d'intervention doit être considéré comme le moyen à utiliser en dernier recours s'il s'avère qu'un État n'est pas lui-même capable de protéger des personnes ou disposé à le faire, et que tous les moyens pacifiques, dont les sanctions décrites plus haut, ont échoué.

Pour permettre au Conseil de sécurité de se prononcer sur une intervention collective avec recours à la force, il s'agit tout d'abord d'inscrire sans délai l'examen de la situation à l'ordre du jour. Comme on aura souvent affaire à l'escalade d'un conflit, ce ne sera généralement pas la première fois que le Conseil de sécurité se penche sur la situation, surtout si les mécanismes d'alerte rapide évoqués plus haut fonctionnent correctement. Dans ce cadre, l'AIV insiste sur le fait que le secrétaire général peut lui-même prendre l'initiative d'inscrire un point à l'ordre du jour, comme le prévoit l'article 99 de la Charte des Nations unies, certes peu invoqué jusqu'à présent. Et c'est ainsi que peut se comprendre la remarque du secrétaire général selon laquelle il est tenu de rapporter au Conseil de sécurité ce qu'il doit savoir et non ce qu'il veut entendre¹⁰³, même si l'intéressé ne se réfère pas expressément à l'article 99 de la Charte dans son rapport. Une fois mis en place, le bureau commun des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la R2P pourrait jouer un rôle capital dans le processus, puisque l'une des principales missions du Conseiller spécial pour la prévention du génocide est de faire rapport de la situation au Conseil de sécurité (par l'intermédiaire du secrétaire général).

Au fil des années, diverses propositions ont été émises pour favoriser la prise de décision sur le recours à la force armée dans les situations relevant ou risquant de relever de la R2P. Le secrétaire général en a repris un certain nombre dans son rapport sur la R2P :

- Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'abstenir d'user ou de menacer d'user de leur droit de veto dans des situations où il y a manifestement manquement aux obligations liées à la R2P – et faire un effort de compréhension mutuelle à cet effet.
- Les États membres devraient réfléchir aux principes, règles et doctrines qui doivent guider l'usage de la force militaire dans des cas extrêmes relevant de la R2P.
- Les mesures collectives au sens du paragraphe 139 du document final ne doivent pas seulement être autorisées par le Conseil de sécurité – au titre des articles 41

103 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 61.

ou 42 de la Charte des Nations unies –, mais aussi par l'Assemblée générale – au titre de la procédure « Union pour le maintien de la paix » –, si le Conseil de sécurité ne parvient pas à prendre une décision – ou par des organisations régionales ou sous-régionales – au titre de l'article 53, avec l'assentiment préalable du Conseil de sécurité. Toutefois, les mesures prises au titre de la résolution 377 (V) intitulée « Union pour le maintien de la paix » ne sont pas juridiquement contraignantes.

Dans la pratique, l'AIV n'attend aucun bouleversement des solutions de remplacement proposées par le secrétaire général en ce qui concerne l'autorisation du recours à la force. Mieux vaut miser sur un fonctionnement plus efficace du Conseil de sécurité¹⁰⁴. Pour ce qui est des organisations régionales, en vertu de l'article 53 de la Charte des Nations unies, elles ne peuvent entreprendre d'action coercitive collective sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. Quant à l'autorisation de recours à la force accordée par l'Assemblée générale au titre de la procédure « Union pour le maintien de la paix » évoquée au paragraphe 5 du présent chapitre, elle a peu de chance d'aboutir et n'est pas non plus souhaitable selon l'AIV. Si le secrétaire général estime qu'elle pourrait constituer une solution en cas de blocage au niveau du Conseil de sécurité¹⁰⁵, l'AIV constate que, bien qu'elle ait démontré son utilité dans d'autres contextes, la procédure « Union pour le maintien de la paix » n'a jamais été utilisée pour autoriser un recours à la force¹⁰⁶. Par ailleurs, le scénario semble peu réaliste. Tout d'abord, la Charte des Nations unies prévoit une répartition des compétences entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, la responsabilité première du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité incombant à ce dernier (article 24). Ensuite, une résolution de l'Assemblée générale dans ce domaine ne peut être considérée comme juridiquement contraignante, ce qui signifie que le mandat susceptible de voir le jour ne reposerait pas sur une base juridique solide. Or l'initiative d'un usage de la force armée, qui est à la fois le moyen de dernier ressort et l'instrument le plus extrême qui puisse être mis en place pour garantir la R2P, devrait au contraire s'appuyer sur un mandat de droit international ferme et incontestable. Enfin, la majorité des deux tiers à l'Assemblée générale risque d'être aussi difficile à obtenir, sinon plus, qu'une décision du Conseil de sécurité.

En cas de menace de violation massive des droits de l'homme et d'escalade d'une situation relevant de la R2P, il faut pouvoir agir rapidement et énergiquement. L'importance d'une prise de décision efficace et d'un prompt déploiement – éventuellement préventif – d'unités militaires est évidente. L'AIV considère que toute possibilité de favoriser la prise de décision par le Conseil de sécurité doit donc être envisagée avec sérieux. La proposition de faire renoncer volontairement les cinq membres permanents à leur droit de veto dans les situations d'urgence humanitaire risque fort d'être rejetée pour des raisons politiques, mais elle ne doit pas être balayée d'emblée.

Il en va de même pour l'établissement de critères de recours à la force en cas de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité.

104 C'est également la conclusion que tire Kofi Annan dans son rapport « Dans une liberté plus grande », *supra* note 5, paragraphe 126.

105 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 62.

106 Voir N.J. Schrijver, « Article 2, paragraphe 4 », in J-P. Cot et A. Pellet (éd), La Charte des Nations unies, Commentaire par article, 2005, Economica, Paris, 3e éd., vol I, p. 437-467, aux p. 447-448.

Dans le prolongement des travaux de la CIISE et du rapport « Dans une liberté plus grande », remis par Kofi Annan en 2005, et bien qu'aucun consensus ne se soit dégagé sur la question à l'époque, le secrétaire général a de nouveau proposé l'établissement de tels critères en 2009. L'AIV estime que cette proposition devrait être soutenue, car la crédibilité et l'impact des Nations unies dans la mise en œuvre de la R2P dépendent dans une large mesure de la cohérence montrée dans l'application du principe et du succès des efforts menés contre l'arbitraire. Il ne serait pas réaliste de penser que l'arbitraire peut être totalement banni, mais comme l'a déclaré Kofi Annan :

« En examinant de la sorte tout projet d'intervention militaire, le Conseil donnerait plus de transparence à ses débats et ses décisions seraient plus susceptibles d'être respectées, aussi bien par les gouvernements que par l'opinion publique mondiale¹⁰⁷. »

Vu la configuration de l'échiquier politique, il y a peu de chance que l'on parvienne bientôt à un accord international sur des critères de recours à la force. Il est pourtant judicieux de continuer à développer ces critères, si possible dans un cadre plus restreint (comme l'UE). En effet, ils peuvent servir de référence pour la politique nationale et donner un nouvel élan au débat international sur la question.

La liste de critères élaborée par la CIISE (et reprise par Kofi Annan) pourrait servir de ligne directrice en la matière. Les points suivants y sont mis en avant : a) la gravité de la menace ; b) le juste motif de l'action militaire ; c) le dernier recours (*last resort*) ; d) la proportionnalité ; et e) la mise en balance équilibrée des conséquences (voir annexe IV).

Dans le cas où les conditions de la R2P sont remplies, mais où le Conseil de sécurité ne peut ou ne veut prendre une décision, force est de constater que la communauté internationale, incarnée par les Nations unies, n'est pas parvenue à prendre ses responsabilités et que le principe de la R2P est mis en échec. La situation qui se crée alors peut être qualifiée de « dilemme infernal ». Ou des États ou groupes d'États décident d'intervenir de leur propre chef et transgressent l'ordre international en passant outre le Conseil de sécurité, avec les tensions et l'incertitude qui en résultent ; ou ils décident de ne pas intervenir et mettent en danger ce même ordre en tolérant un génocide ou des violations flagrantes des droits de l'homme, avec leur inévitable corollaire de souffrances humaines et d'injustices. Ce dilemme est évoqué de manière plus détaillée dans l'avis conjoint de l'AIV et de la CAVV sur l'intervention humanitaire d'avril 2000. On peut y lire en conclusion que :

« dans l'état actuel du droit international, il n'existe pas de base juridique suffisante pour une intervention humanitaire non autorisée. Selon l'interprétation qui a cours actuellement, les causes de justification fondées sur le droit coutumier que sont l'« état de nécessité » et la « détresse » ne peuvent pas davantage être invoquées en faveur d'une telle intervention (...) Néanmoins, la CAVV et l'AIV estiment qu'il y a suffisamment de raisons pour juger admissibles des interventions humanitaires dans des cas extrêmes et en ultime recours, dans le cadre du développement d'une cause de justification reposant sur le droit coutumier¹⁰⁸. »

Dans l'avis conjoint de l'AIV et de la CAVV de mai 2004 sur les États défailants, cette question est abordée de manière légèrement différente :

107 Rapport du secrétaire général, *Dans une liberté plus grande*, supra note 5, paragraphe 126.

108 AIV, L'intervention humanitaire, supra note 1, p. 22 et 30.

« À mesure que le Conseil de sécurité bénéficie de davantage de latitude, et en dispose, les possibilités se réduisent pour les États ou groupes d'États qui voudraient intervenir dans un État défaillant. Cela signifie qu'une intervention sans mandat du Conseil de sécurité n'est possible que dans des circonstances absolument exceptionnelles. Mais, même dans ce cas, l'intervention devra nécessairement être soumise au Conseil de sécurité¹⁰⁹. »

Dans sa Note relative à la base juridique et au mandat des missions auxquelles participent des unités militaires néerlandaises (*Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden*), présentée le 22 juin 2007, le gouvernement part du principe que « pour tout État, le recours à la force et l'envoi de militaires doivent être conformes au droit international¹¹⁰ ». Mais il ajoute :

« Il existe néanmoins des cas où le Conseil de sécurité ne parvient pas à un consensus sur une résolution, mais où règne dans la communauté internationale un sentiment largement partagé sur la légitimité d'une intervention militaire. Citons par exemple l'imminence d'une situation d'urgence humanitaire face à laquelle le Conseil de sécurité n'est pas arrivé à rendre opérationnel le principe de la responsabilité de protéger. (...) L'absence de base juridique claire n'empêche toutefois pas l'admissibilité d'une intervention humanitaire dans des cas exceptionnels, sous des conditions strictes et en ultime recours. (...) Le gouvernement souligne que, dans cette discussion, il ne faut pas non plus perdre de vue les risques d'une politique de non-intervention ou d'une action trop peu ciblée. (...) Le gouvernement rappelle avec force que, dans la réflexion politique concernant une telle intervention militaire, on prendra aussi en considération le fait qu'elle doit rester limitée à des cas exceptionnels en raison des risques d'abus, de non-respect de l'interdiction de la violence et de mise en péril de la position du Conseil de sécurité des Nations unies. »

La Commission néerlandaise d'enquête sur la prise de décision concernant l'Irak (*Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*) a récemment fait remarquer à ce propos :

« Si le Conseil de sécurité n'agit pas avec promptitude et détermination, cette responsabilité de protéger sera invoquée pour légitimer le droit, voire le devoir, des États tiers d'intervenir militairement dans des situations d'urgence humanitaire afin d'éviter un génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre lorsque les autorités du pays concerné ne sont pas capables d'offrir cette protection à la population civile, ou pas disposées à le faire. Le sujet reste néanmoins controversé et il n'existe pas encore de règles générales en la matière¹¹¹ ».

L'AIV souligne une fois encore que, selon le droit international en vigueur, le recours à la force dans des situations relevant de la R2P est interdit sans autorisation du Conseil de sécurité. L'AIV plaide en faveur d'une grande circonspection dans ce domaine, notamment au vu des développements de ces dernières années. En l'absence d'un mandat du Conseil de sécurité, ce type d'intervention pourrait être légitimé par l'argument d'une situation d'urgence humanitaire exceptionnelle, mais cela ne peut en

109 AIV/CAVV, *Les États défaillants : une responsabilité partagée*, avis n° 35, La Haye, mai 2004, p. 65-66.

110 Lettre du 22 juin 2007, Documents Parlementaires 2006/07, 29 521, n° 41, p. 3.

111 *Rapport de la Commission d'enquête sur la prise de décision concernant Irak*, éd. Boom 2010, p. 269.

aucun cas ouvrir la porte à l'intervention arbitraire de tiers.

Il serait préférable que ces interventions trouvent enfin leur place dans le droit international. Selon la Commission du droit international (CDI), l'état de nécessité ne peut être invoqué comme cause de justification, car il est interdit de s'en prévaloir pour des violations du *jus cogens* (les normes impératives du droit international) telles que l'interdiction du recours ou de la menace de recours à la violence¹¹². L'AIV juge cette approche trop restrictive. D'une part, rien ne permet d'affirmer que, hormis l'agression, le recours (ou la menace de recours), sous quelque forme que ce soit, à la force militaire est interdit par le *jus cogens*. D'autre part, l'obligation de prévenir un génocide doit aussi être considérée comme relevant du *jus cogens*, ce qui justifierait précisément que l'on invoque l'état de nécessité. L'AIV souhaite une interprétation plus large de l'état de nécessité, qui permette de créer dans le droit international un cadre où s'inséreraient les interventions armées dans des situations exceptionnelles relevant de la R2P, même en l'absence d'un mandat du Conseil de sécurité. La confrontation, regrettable selon l'AIV, qui voit le jour entre légalité et légitimité pourrait ainsi disparaître à la longue.

À ce propos, l'AIV attire l'attention sur le cadre de référence qui a été défini dans l'avis conjoint de l'AIV et du CAVV de 2000 sur l'intervention humanitaire¹¹³ et qui devrait constituer une norme minimale pour les interventions effectuées sans autorisation du Conseil de sécurité. Ce cadre de référence précise quels sont les États habilités à pratiquer une intervention humanitaire et à quel moment, quelles sont les règles auxquelles ils doivent se conformer lors de cette intervention, et enfin, quand et comment celle-ci doit prendre fin. L'AIV est toujours d'avis que ce cadre devrait être appliqué dans des cas exceptionnels d'intervention militaire sans mandat du Conseil de sécurité.

III.7 Capacité d'intervention civile et militaire

Capacité civile

L'attitude de la communauté internationale par rapport à la disponibilité des capacités civiles dans les opérations de gestion des crises a été décrite avec beaucoup de justesse par Gareth Evans :

« Il faut longtemps pour tirer certaines leçons de l'histoire. L'une d'entre elles, particulièrement difficile à assimiler par la communauté internationale, est que, lors de la mise sur pied d'une opération de paix internationale exigeant le déploiement de forces dans un contexte de consolidation de la paix ou de reconstruction post-conflit, les composantes civiles – allant du maintien de l'ordre et de la protection des droits humains à la réadaptation et au rapatriement, en passant par l'organisation des élections et l'administration civile– sont aussi importantes, sinon plus importantes, que les composantes militaires¹¹⁴. »

Dans presque toutes les situations de post-conflit s'observe un déficit de sécurité publique : l'État de droit et tous les organismes qui en dépendent sont anéantis

¹¹² AIV/CAVV, *L'intervention humanitaire*, supra note 1, p. 21-22.

¹¹³ AIV/CAVV, *L'intervention humanitaire*, supra note 1, p. 30-34.

¹¹⁴ G. Evans, supra note 58, p. 208.

ou exsangues. Le rétablissement de la sécurité exige une aide à la remise sur pied des forces de police, du pouvoir judiciaire et des institutions publiques. Une force internationale, même réduite, sera généralement nécessaire durant cette phase, mais elle consacra la plus grande partie de son temps à former et à entraîner les militaires du pays concerné, ainsi qu'à conseiller les autorités civiles sur l'organisation et les responsabilités du ministère de la Défense. La réforme et la reconstruction de l'État de droit nécessiteront par ailleurs le soutien de la police, de juges, de procureurs et de conseillers en administration publique, de même que l'assistance d'organisations civiles actives dans le domaine du traitement des traumatismes, de la prévention de la violence sexuelle et de la réinsertion des jeunes.

Les opérations de paix des Nations unies et d'autres organisations possèdent désormais des composantes civiles. Sur les 124 000 participants aux missions de paix des Nations unies, 13 000 appartiennent à la police, 5 800 sont des agents civils internationaux et près de 14 000 des agents civils locaux¹¹⁵.

Une réserve d'intervention civile est également en train de se constituer au niveau international. L'UE s'est fixé des objectifs pour cinq catégories de capacités civiles de réaction rapide. Elle devrait par exemple disposer d'un contingent policier de 6 000 personnes, dont 1 400 pourraient être mobilisées dans les 30 jours. Le délai de déploiement serait identique pour 600 spécialistes de l'état de droit. Par ailleurs, une équipe d'environ 600 experts en administration publique rapidement mobilisables a été mise sur pied. L'Objectif global civil pour 2010¹¹⁶ de l'UE vise à accroître la qualité et la disponibilité des capacités civiles. À la fin de l'année 2010 interviendront les bilans et l'inventaire des capacités civiles et militaires disponibles pour la mise en œuvre de la PESD. Quelques États membres de l'UE se sont également assigné des objectifs de réserve nationaux, notamment le Royaume-Uni.

Les Nations unies se sont en outre attelées à la création d'une modeste Force de police permanente (*Standing Police Capacity*), mobilisée pour la première fois au Tchad en 2007. L'OSCE dispose depuis quelques années d'Équipes d'assistance et de coopération rapides (REACT) et l'UA s'emploie à constituer une Force africaine en attente (FAA).

Toutefois, l'expérience nous a appris que les promesses en la matière n'étaient pas toujours tenues. De plus, le système des forces et moyens en attente sous sa forme actuelle pose divers problèmes. Les États se réservent le droit de refuser leur participation à des opérations spécifiques et en usent abondamment. Souvent, les engagements empiètent les uns sur les autres (le personnel est enregistré dans plusieurs bases de données et n'est donc pas toujours disponible quand on fait appel à lui). Il faut beaucoup de temps pour tenir à jour les bases de données et trouver du personnel de réserve qualifié. Les fonds nécessaires pour créer et soutenir les capacités civiles rapidement mobilisables manquent le plus souvent (les États financent individuellement les frais, mais ce n'est pas une solution structurelle au problème).

115 Chiffres basés sur les informations de mars 2010 publiées sur <www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>.

116 Ce document a été adopté par la Conférence ministérielle d'amélioration des capacités civiles en 2007 ; les ministres des Affaires étrangères en ont pris connaissance lors du Conseil Affaires générales et Relations extérieures du 19 novembre 2007.

Il n'est pas toujours garanti que le personnel à affecter dispose de la formation, de l'expérience et des qualifications adéquates, ni qu'il puisse agir de manière collective dans des équipes efficaces. Enfin, la coordination de l'action civile et militaire est souvent difficile¹¹⁷.

Fragmenté, le système actuel doit donc être amélioré et renforcé. Cette thèse rencontre un large soutien et quelques progrès sont enregistrés, mais le processus est lent. Les problèmes précités ont notamment été abordés lors d'un débat du Conseil de sécurité sur la consolidation de la paix suite à un conflit, qui a eu lieu en mai 2008 à l'initiative du Premier ministre britannique de l'époque, Gordon Brown. Le secrétaire général a déclaré à cette occasion : « (...) nous continuons à manquer cruellement de juges, de gardiens de prison, d'administrateurs et de managers publics » et : « en fin de compte, tout cela exige un financement précoce et flexible. » Dans un document¹¹⁸ rédigé pour ce débat, le Royaume-Uni a plaidé en faveur d'un renforcement de la capacité des Nations unies à déployer des experts civils et suggéré la création d'un vivier de compétences civiles rapidement mobilisables. Toutefois, ces propositions ont été accueillies avec quelque réticence par certains États (notamment des pays membres du Mouvement des non-alignés) qui nourrissaient des doutes sur l'organisation, le financement et la capacité de déploiement d'un tel réservoir de compétences, sur la place qu'il occuperait par rapport aux initiatives nationales et sur le rôle des Nations unies. Le secrétaire général a toutefois été invité à publier un rapport sur la façon de promouvoir une paix durable en situation de post-conflit, et ce, en impliquant la Commission de consolidation de la paix.

Le rapport concerné¹¹⁹ a été débattu en juillet 2009, lors d'une séance publique du Conseil de sécurité. Il met l'accent sur l'appropriation nationale du processus de reconstruction et sur l'opportunité d'exploiter l'expertise régionale. Le secrétaire général y propose, entre autres, d'améliorer les équipes de pays des Nations unies, de travailler avec les États membres à l'accélération et à l'assouplissement du financement, et de renforcer le rôle de la CCP. Il propose également de consolider la réserve internationale d'experts civils. Ces éléments ont été salués dans la déclaration du président publiée à l'occasion du débat. Le secrétaire général a été invité à établir un nouvel état des lieux dans les 12 mois.

Vu le grand nombre de missions de paix des Nations unies avec une composante civile, la nécessité d'améliorer le système des capacités de réserve civiles devra continuer à mobiliser l'attention de l'organisation ces prochaines années. L'impératif sera identique pour les autres organisations intergouvernementales et pour les États membres qui participent aux opérations de paix.

Capacité militaire

Souvent, le débat sur l'intervention militaire dans les situations relevant de la R2P se focalise sur la question de savoir si et dans quelles circonstances ce type d'action

117 G. Evans, *supra* note 58, p. 211-213.

118 Lettre datée du 2 mai 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès des Nations unies, UN Doc. S/2008/291.

119 Rapport du secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, UN Doc. A/63/881, 11 juin 2009.

est souhaitable et légitime. Les questions opérationnelles telles que la disponibilité des troupes, l'objectif et la « doctrine¹²⁰ » des missions concernées ainsi que leur préparation retiennent beaucoup moins l'attention. Ce constat s'applique aussi bien aux actions militaires préventives fondées sur le consentement (maintien de la paix) qu'aux interventions avec recours à la force (protection coercitive).

L'interrogation sur la manière de procéder pour obtenir la capacité militaire requise dans le cadre de la R2P est liée à la longue discussion sur le développement d'une capacité de réaction rapide au sein des Nations unies. Le secrétaire général a déclaré à ce propos :

« Malgré des années d'étude et de débat public, l'ONU est encore loin d'avoir mis au point le type de capacité d'intervention militaire rapide indispensable pour faire face aux crimes atroces à évolution rapide visés au paragraphe 139 du Document final. J'apprécie les efforts déployés par un certain nombre d'États Membres pour envisager les différents éléments d'une telle capacité, tels que doctrine, formation, questions de commandement et de conduite des opérations. Cela dit, il faut faire encore beaucoup plus pour internationaliser une telle entreprise et l'inscrire dans le cadre plus large de la recherche des meilleurs moyens de protéger les populations civiles¹²¹. »

Au cours des dernières décennies, l'un des plus ardents défenseurs de la création d'une force des Nations unies a été l'ancien secrétaire général adjoint, Sir Brian Urquhart, qui plaidait dès 1993 pour la mise sur pied d'une force de 5 000 volontaires de l'infanterie légère. Cette force, placée sous l'autorité directe du Conseil de sécurité, serait préparée et disposée à intervenir de manière coercitive pour rompre le cycle de la violence à un stade précoce dans des « conflits de faible intensité mais dangereux¹²² ». Un an plus tard, le général canadien Romeo Dallaire affirmait qu'une force qualifiée et rapidement disponible de cette envergure aurait pu empêcher le génocide au Rwanda, thèse appuyée par d'autres experts militaires.

Depuis lors, la proposition de constitution d'une force de réaction rapide des Nations unies a été développée de diverses manières et a trouvé de multiples défenseurs. En 1995, le gouvernement néerlandais y a consacré une étude intitulée « Une brigade de déploiement rapide des Nations unies – Étude préliminaire (*A UN Rapid Deployment Brigade – A Preliminary Study, La Haye, 1995*), dans laquelle il constatait l'existence d'une lacune critique à l'intérieur du système des Nations unies. Pour éviter qu'une crise ne dégénère en une situation de violence à grande échelle, il faudrait que des unités immédiatement disponibles et spécialement entraînées soient opérationnelles. Cette « brigade d'incendie » internationale viendrait compléter les structures existantes du système de maintien de la paix des Nations unies et devrait pouvoir opérer de manière préventive pendant la période allant de la prise de décision du Conseil de sécurité à l'arrivée de la mission de paix internationale.

120 Par « doctrine », on entend la manière dont un concept très large – par exemple, « missions de protection coercitive » qui ont pour but la protection des citoyens – se traduit au niveau stratégique, opérationnel et tactique.

121 Rapport du secrétaire général, *supra* note 43, paragraphe 64.

122 Voir aussi G. Evans, *supra* note 58, p. 215.

Toutefois, le soutien international apporté à la constitution de cette force permanente de réaction rapide est faible, comme l'ont montré les discussions suscitées par l'étude néerlandaise dans les années 1990. Plus récemment, en 2008, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations unies a décidé de convoquer à nouveau le « groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide » pour qu'il étudie les possibilités de renforcement de ces capacités dans le cadre des missions de paix opérant dans des situations de crise. Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que « ce concept n'était pas viable à l'heure actuelle, faute de mécanismes de financement et d'un appui de la part des États Membres¹²³ ». Depuis lors, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a demandé au secrétariat général d'examiner d'autres moyens de garantir les capacités indispensables aux missions de paix des Nations unies.

La seule solution qui semble se dessiner actuellement pour obtenir la capacité militaire requise réside dans des arrangements adéquats sur les forces en attente. Aux Nations unies, diverses initiatives ont vu le jour depuis les années 90, par exemple le Système de forces et moyens en attente (UNSAM), une base de données concernant le personnel et le matériel que les États membres pourraient mettre à disposition pour les opérations de maintien de la paix. Pour les missions moins exigeantes menées au titre du chapitre VI de la Charte des Nations unies, la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente (BIRFA) a opéré de 2000 à 2009 sous la conduite du Danemark. Son but était de doter les Nations unies d'une force multinationale de 4 000 à 5 000 hommes dans un délai de 15 à 30 jours et pour une durée maximum de six mois ; mais elle a été supprimée.

Le manque de soutien dont bénéficient ces initiatives sur le plan international et leur importance relativement limitée plaident en faveur de la recherche d'autres solutions pour le déploiement rapide de capacités militaires, que ce soit au sein des Nations unies, d'organisations régionales ou auprès d'États membres. Reste à savoir quelles sont les organisations habilitées à déployer des troupes et jusqu'à quel point elles sont effectivement prêtes à les mobiliser et capables de le faire. La taille disponible de la réserve d'intervention, sa déployabilité et sa préparation (doctrine et formation) ont bien entendu leur importance.

Seules quelques organisations ont la compétence requise pour organiser des missions de paix et engager des troupes à d'autres fins que la légitime défense : les Nations unies, l'UE, l'UA, la CEDEAO et l'OTAN¹²⁴. L'annexe V renferme un aperçu des capacités dont disposent ces organisations, du temps nécessaire à leur déploiement et des circonstances dans lesquelles elles peuvent opérer. En 2004, l'UE a créé le concept de groupement tactique multinational et a prévu d'en mettre en place plusieurs, composés de bataillons rapidement déployables de 1 500 hommes, spécialisés dans la gestion des crises et capables d'intervenir dans les dix jours en dehors de l'UE. Quelques groupements tactiques sont aujourd'hui opérationnels, mais les missions de l'UE, comme celles des Nations unies, restent surtout adaptées aux conflits de faible intensité. Actuellement, la FAA de l'UA et la Force en attente de la CEDEAO (ESF)

123 Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son groupe de travail, session de fond de 2009 (23 février-20 mars 2009), UN Doc. A/63/19, paragraphe 77.

124 Voir V.K. Holt et T.C. Berkman, *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Washington, D.C., Henry L. Stimson Center 2006, p. 57 et suiv.

n'ont pas encore les capacités ni la force offensive prévues lors de leur création, mais elles pourront sans doute les développer avec l'aide internationale. Grâce sa Force de réponse (NRF) de 25 000 hommes, dont les premiers éléments peuvent être déployés sur toute la planète en l'espace de cinq jours, c'est l'OTAN qui possède la plus grande capacité à agir rapidement et efficacement dans les conflits de forte intensité.

Outre les organisations précitées, des coalitions *ad hoc* peuvent également intervenir. Ces coalitions présentent des avantages et des inconvénients opérationnels par rapport aux organisations multinationales. Comme elles sont généralement conduites par un pays influent, il se peut que les arrangements de commande et de contrôle y soient plus clairs et qu'il soit plus facile de générer des capacités et des moyens financiers pour ce genre de missions. Toutefois, leur caractère *ad hoc* signifie aussi qu'il n'existe généralement pas entre les intéressés de doctrine, de formation, d'utilisation du matériel et de systèmes de communication communs. Autre inconvénient de taille : il manque à ces coalitions la légitimité d'une mission autorisée et exécutée par une organisation multinationale. Néanmoins, elles offrent une possibilité d'action rapide et efficace à court terme¹²⁵.

Pour pouvoir intervenir efficacement en cas de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité, l'important n'est pas seulement de disposer des compétences et des capacités requises à cet effet, mais aussi de savoir exactement ce que l'on attend des troupes à déployer sur place. En d'autres termes : « À quoi ressemble une force destinée à arrêter les massacres¹²⁶ ? » Le problème est que la définition d'une doctrine militaire par rapport à la protection – notamment civile – est pratiquement inexistante. Souvent les militaires participant à des missions de paix opèrent dans un contexte où ils doivent aussi protéger la population. Mais ils n'ont pas toujours une idée claire du concept, des objectifs de la mission et des directives à suivre, et ils ne disposent pas nécessairement d'une préparation et d'une formation adéquates. C'est regrettable à la fois pour la population sur place, pour les participants aux missions et pour la communauté internationale dans son ensemble¹²⁷.

La nécessité d'améliorer le contenu opérationnel des mandats de protection de la population civile est admise aussi bien par les États membres que par le secrétariat des Nations unies, comme l'a montré le débat d'ouverture de la session annuelle du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, qui s'est déroulé le 22 février 2010 et a abondamment traité cette question. « Il faut nous assurer que les soldats de maintien de la paix soient bien équipés et bien formés de façon à être en mesure de remplir la mission que l'on attend d'eux », a déclaré à cette occasion le secrétaire général adjoint

125 *Ibid.* p. 70. Les auteurs considèrent que, pour voir leurs actions couronnées de succès, les coalitions *ad hoc* doivent s'inscrire dans le contexte d'autres initiatives internationales et confier la direction du suivi en matière de consolidation de la paix à une organisation qualifiée lorsque la crise proprement dite a pris fin.

126 *Ibid.* p. 71.

127 *Ibid.* p. 182.

pour les opérations de maintien de la paix, Alain Le Roy¹²⁸.

Dans la résolution 1894 du 11 novembre 2009 sur la protection des civils dans les conflits armés, le Conseil de sécurité a lui aussi reconnu explicitement la nécessité de mettre au point des instructions opérationnelles pour la protection des citoyens et demandé au secrétaire général d'élaborer un concept opérationnel en collaboration avec les pays qui fournissent des contingents militaires et d'autres acteurs importants¹²⁹. En s'appuyant notamment sur une étude publiée en novembre 2009 relative à la protection des citoyens dans les opérations de paix des Nations unies¹³⁰, le DOMP et le DAM ont préparé un avant-projet (*Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations*), qui a été présenté en février 2010 et sera développé dans le courant de cette année. Ce concept doit servir de cadre de référence pour la protection des citoyens lors des opérations de paix des Nations unies. Il est destiné aux opérations menées avec le consentement du pays hôte et sera complété, pour ce qui concerne le recours à la force, par un « Avant-projet de note conceptuelle sur le maintien de la paix robuste » (*Draft Concept Note on Robust Peacekeeping*), élaboré par le DOMP/DAM. En ce qui concerne la protection des femmes et des petites filles, il faudra tenir compte dans la suite des travaux de la résolution 1325 du Conseil de sécurité¹³¹ et des résolutions suivantes (notamment 1820 et 1888) qui portent sur la situation des femmes et des petites filles dans les conflits armés ainsi que sur la protection contre la violence sexuelle et le viol comme arme de guerre.

À ce jour, aucune des organisations précitées n'a encore intégré dans ses missions militaires un concept institutionnel clair de protection de la population civile¹³². Une doctrine et une formation spécifiques pour la protection des citoyens directement menacés par les atrocités massives évoquées dans le présent avis font presque toujours défaut. Il est essentiel de clarifier les objectifs des missions dont le but principal ou accessoire est la protection des citoyens. C'est sur cette base que pourront être définis la stratégie ainsi que des mandats et des règles d'engagement clairs, avant l'examen de questions comme la taille du contingent nécessaire, le risque d'escalade, les circonstances dans lesquelles il faut ou non intervenir et les personnes à protéger à tel ou tel endroit.

128 Voir le compte rendu des séances du 22 février 2010 du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, <www.un.org/News/fr-press/docs/2010/AGPKO203.doc.htm>.

129 S/RES/1894 (2009), paragraphe 22.

130 V.K. Holt et G. Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, New York, Nations unies, 2009. Cette étude a été commandée par le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de coordination des affaires humanitaires, et elle a été financée par l'Autriche, le Canada, la France, l'Allemagne, la Suisse et le Royaume-Uni.

131 La résolution 1325 du Conseil de sécurité du 31 octobre 2000 consacrent plusieurs passages à la protection des femmes et des petites filles en situation de conflit et à l'importance de programmes de formation adéquats pour le personnel militaire et civil dans ce domaine (notamment aux paragraphes 6, 7, 9 et 10).

132 V.K. Holt et T.C. Berkman, *supra* note 124, p. 183.

Le constat dressé pour les organisations internationales s'applique également aux États pris individuellement. Le Royaume-Uni et le Canada voient dans la protection des citoyens un but d'opération militaire possible, mais ils n'ont pas traduit ce point de vue dans des instructions opérationnelles spécifiques. Des pays comme les États-Unis mais aussi les Pays-Bas ne se réfèrent pas directement au concept de protection civile, sauf dans le contexte d'autres opérations. Pour les opérations spécifiquement axées sur la protection physique des citoyens, leur doctrine offre moins de repères¹³³. Ce point sera abordé de manière plus détaillée dans le chapitre suivant, consacré au rôle potentiel des Pays-Bas dans la mise en œuvre de la R2P.

En conclusion, nous pouvons affirmer que seules quelques organisations internationales ont, dans une certaine mesure, les compétences et capacités requises pour mener une action militaire en cas de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité : l'ONU, l'UE, l'UA, la CEDEAO et l'OTAN. Dans le droit fil de la promotion de la coopération régionale prônée dans cet avis, l'AIV recommande que la constitution de capacités régionales dans le cadre de la FAA et de l'ESF continue à bénéficier de tout le soutien possible afin que la région concernée puisse intervenir efficacement pour appliquer la R2P.

Pour l'instant, les meilleures chances de succès semblent revenir à l'OTAN, et éventuellement aux coalitions *ad hoc*, lorsqu'il s'agit d'intervenir d'extrême urgence et avec un contingent de grande taille dans des conflits de forte intensité¹³⁴. Toutefois, ces interventions présentent des inconvénients, dont le manque d'acceptation de la population locale n'est pas le moindre. Quoiqu'il en soit, l'AIV estime que l'intervention de l'OTAN dans ces situations d'urgence doit être possible.¹³⁵ Mais il faudrait qu'elle s'appuie sur un mandat – et de préférence une demande explicite – du Conseil de sécurité.

En ce qui concerne la transposition opérationnelle des mandats de protection, l'AIV parvient à la conclusion qu'il existe de manière générale une carence de doctrine et de formation spécifiques. En d'autres termes : « Les organisations multilatérales et les nations ne semblent guère préparer leurs forces pour intervenir en cas de génocide ou pour mettre fin à un massacre dans le cadre d'une opération de stabilisation ou de paix¹³⁶ ». Les Nations unies ont pris conscience de ce problème et s'emploient à élaborer un concept opérationnel qui doit servir de cadre stratégique pour la protection des citoyens dans les opérations de paix. Étant donné que les autres organisations et les États revoient, eux aussi, régulièrement leur politique envers les opérations de

133 *Ibid.* p. 188.

134 À propos de l'OTAN, Gareth Evans déclare : « So in the face of it (...) the NRF appears to be exactly the kind of highly mobile, self sustaining rapid reaction force (...) uniquely prepared to respond to a fast moving genocide, such as occurred in Rwanda in 1994. », G. Evans, *supra* note 58, p. 191.

135 Ce qui est conforme à la position défendue dans l'avis de l'AIV, Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, avis n° 67, La Haye, janvier 2010. Le premier critère cité pour les missions expéditionnaires de l'OTAN en dehors de la zone du Traité (p. 43) est une relation démontrable avec la sécurité ou les intérêts des États membres de l'OTAN, mais à l'exclusion du déploiement des militaires de l'OTAN dans les situations d'urgence humanitaire.

136 V.K. Holt et T.C. Berkman, *supra* note 124, p. 193.

paix et de stabilité, des occasions de combler les lacunes signalées se présenteront vraisemblablement dans un avenir proche. L'une d'entre elles sera par exemple la révision du Concept stratégique de l'OTAN.

Coordination des capacités civiles et militaires

Il est capital que, dans une mission axée sur la protection des citoyens, une certaine forme de coopération et de concertation s'établisse entre les composantes civiles et militaires. Bien que cet avis soit unanimement partagé, que ce soit au niveau national ou international (notamment dans le cadre de l'approche dite des 3D : diplomatie, défense et développement), il reste beaucoup de progrès à faire en la matière. Pour les recommandations à ce propos, l'AIV renvoie à son avis récent sur les opérations de gestion des crises dans les États fragiles, où cette problématique est évoquée dans le détail¹³⁷.

137 AIV, Opérations de gestion de crise dans les États fragiles , *supra* note 64.

IV Le rôle des Pays-Bas

IV.1 Considérations générales

Lors de la préparation du sommet mondial de 2005 comme dans la période qui a suivi, les Pays-Bas ont défendu avec conviction le principe de responsabilité de protéger. Ils ont joué un rôle actif dans les négociations du document final en 2005 et participent depuis, à New York, aux concertations du Groupe des amis de la responsabilité de protéger, dont ils ont pris récemment la coprésidence, à la suite du Canada. Depuis 2005, ils ont organisé diverses réunions sur ce thème, au niveau ministériel, à l'occasion de l'ouverture à l'automne de la session de l'Assemblée générale des Nations unies. Enfin, les Pays-Bas soutiennent depuis quelques années le Centre mondial pour la responsabilité de protéger.

La question qui se pose cependant, et qui est à l'origine du présent avis, est celle de savoir si et comment, dans la période à venir, les Pays-Bas peuvent apporter une contribution efficace à l'élaboration et à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, et sur quels acteurs et enceintes ils pourraient ou devraient axer leur action.

Nous commencerons par nous arrêter brièvement sur l'intérêt de poursuivre les efforts en faveur de ce principe. Devant les résistances qu'il continue à susciter dans certains cercles, qui n'y voient que le prolongement du débat sur la légitimité de l'intervention à des fins humanitaires sans mandat du Conseil de sécurité, d'aucuns doutent de sa viabilité.

L'AIV estime toutefois que ces réticences ne doivent pas conduire à la conclusion que la responsabilité de protéger restera lettre morte ou est condamnée à une mort lente. Tout d'abord, comme l'ont notamment montré le rapport publié en 2009 par le secrétaire général de l'ONU et le débat qu'il a déclenché, ce principe est bien vivant pour les États, même s'il suscite des réactions très diverses. D'autre part, comme l'AIV l'a avancé au chapitre II, il convient d'envisager ce principe dans le large contexte historique du développement du droit international en matière de droits de l'homme. Le rôle de la communauté internationale dans la protection de ces droits n'a cessé de s'affirmer au cours des soixante dernières années. L'adoption de la R2P en 2005 peut donc être considérée comme une importante étape dans un processus de longue haleine. L'ancrage de la R2P dans le droit international, sa concrétisation et son application nécessitent temps, détermination et attention soutenue. Parallèlement à ces efforts – voire parfois les précédant – le principe se développera lentement mais sûrement dans la pratique.

Ces processus ont tout à gagner de l'appui de forces motrices – États, groupes d'États, organes de l'ONU, instituts de recherche, ONG ou individus –, dont les Pays-Bas pourraient faire partie, dans le droit fil de leur attachement à la promotion internationale et à la protection des droits de l'homme, ainsi que de leur engagement, inscrit dans l'article 90 de leur Constitution, en faveur du développement de l'ordre juridique international. L'AIV en conclut que la politique étrangère et la politique de défense néerlandaises devraient faire une place à l'élaboration et à la mise en œuvre de la R2P dans le contexte élargi de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il présente ci-dessous plusieurs recommandations sur la traduction concrète de cet objectif en distinguant la dimension nationale – axée sur la forme que pourrait prendre

la R2P au sein de la politique et de l'appareil de l'État – de la dimension internationale – dirigée vers la stratégie au niveau international et les points à mettre en relief. Si la distinction opérée permet de clarifier l'approche, l'interdépendance de ces deux aspects n'en reste pas moins évidente.

IV.2 Élaboration de la politique et organisation interne

Aspects conceptuels

La mise en œuvre de la R2P doit pouvoir s'appuyer sur une définition claire de ce principe. Il importe que les Pays-Bas déterminent leur point de vue sur plusieurs questions conceptuelles majeures – si ce n'est déjà fait. À cet égard, les éclairages apportés au chapitre II peuvent les aider à développer une vision sur laquelle ils pourront baser l'orientation de la politique nationale et les positions adoptées dans les enceintes internationales.

Aspects opérationnels

Pour pouvoir véritablement participer à la mise en œuvre de la R2P, les Pays-Bas doivent se doter d'une politique et d'un appareil d'État qui le leur permettent. La prévention étant au cœur de ce principe, il serait bon d'examiner attentivement l'instrumentaire qu'ils possèdent à cet effet et de le renforcer si nécessaire. Comme indiqué au chapitre III, un grand nombre des instruments à long terme contre les crimes de masse (cf. « boîte à outils », annexe III), figurent dans la politique étrangère et de développement de multiples pays occidentaux. Il n'en est pas autrement pour les Pays-Bas, qui orientent leur action sur la promotion du développement, des droits de l'homme et de l'état de droit ainsi que sur les réformes du secteur de la sécurité. L'AIV tient à souligner que les Pays-Bas doivent poursuivre leurs efforts dans ces domaines pour prouver leur attachement à la mise en œuvre de la R2P. Dans cette optique, il est souhaitable de maintenir la coopération internationale structurelle au niveau actuel.

Cependant, l'aide seule ne suffit pas¹³⁸. Il faut également disposer de points focaux équipés pour la collecte de données, l'analyse et l'alerte précoce ainsi que pour la mobilisation et la coordination d'une intervention efficace à différents stades d'un conflit. Certains pays, tels que les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada, font actuellement des efforts dans ce sens¹³⁹ ; l'AIV recommande aux Pays-Bas de porter eux aussi un regard critique sur leur organisation afin d'évaluer si celle-ci est suffisamment préparée à opérer énergiquement dans les situations relevant de la R2P. Ils devraient également examiner comment utiliser les outils diplomatiques de façon optimale. Si la diplomatie préventive (silencieuse), les tentatives de médiation, la pression politique et les menaces de sanctions sont des moyens souvent appliqués dans le cadre de l'UE ou de l'ONU, les Pays-Bas peuvent toutefois apporter une contribution au niveau bilatéral.

Comme exposé au chapitre III, il importe par ailleurs de disposer de capacités civiles et militaires permettant si nécessaire d'intervenir, par la force ou non, pour s'acquitter de

138 Samantha Power écrivait à ce sujet : « The world as it is also includes countries that offer ostentatious support for the norm, hailing it at international conferences and boasting about their role in its formulation, and yet risking little to ensure that the norm is enforced. », préface de *Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, *supra* note 17, p. xiii.

139 G. Evans, *supra* note 58, p. 197.

sa responsabilité de protéger, ce qui suppose d'être doté d'une armée préparée à ces missions.

Dans son avis sur les opérations de gestion de crise dans les États fragiles, l'AIV a déjà constaté que les capacités civiles des Pays-Bas à cet égard étaient très réduites¹⁴⁰ et que les postes diplomatiques manquaient souvent de moyens. Suggérant de commencer par mieux exploiter l'expertise et les capacités présentes au ministère des Affaires étrangères, l'AIV conseillait par ailleurs au gouvernement de décider à court terme la création d'une équipe d'experts civils rapidement projetables, issus de domaines pertinents pour la gestion de crise, et de transmettre une proposition concrète en ce sens à la Chambre. Dans sa réponse, le gouvernement a indiqué avoir l'intention de prendre à court terme une décision sur la mise en place de cette équipe¹⁴¹, volonté qu'il a confirmée à d'autres occasions¹⁴². L'AIV réitère sa recommandation à ce sujet.

Toutes les formes d'interventions militaires engagées pour protéger les citoyens au nom de la R2P – à des fins préventives, avec usage de la force ou dans la « zone grise » intermédiaire – demandent des efforts spécifiques de la part des forces armées, en termes de doctrine, de stratégie, de préparation et de formation de l'appareil militaire. Peu d'États en sont véritablement conscients. L'AIV recommande que les Pays-Bas incluent et développent dans leurs stratégies ou doctrines en matière de défense la notion de protection civile et la responsabilité de protéger. Celle-ci doit aussi être un élément important de l'élaboration de la politique au sein des organisations multilatérales dont ils font partie (telles que l'UE et l'OTAN).

Les Pays-Bas doivent se demander comment contribuer efficacement à une éventuelle action militaire relevant de la R2P (dans le cadre de l'ONU, de l'UE ou de l'OTAN, ou au sein d'une coalition ad hoc) et à quelles conditions ils sont prêts à fournir des troupes, en tenant compte du cadre de référence existant sur l'envoi de militaires néerlandais. Actifs défenseurs de la R2P, ils doivent en principe se montrer disposés à participer – quand le cas se présente – à une action militaire engagée pour prévenir ou faire cesser des violations massives des droits de l'homme (pour le mandat d'une telle mission, voir chapitre III, paragraphe 5).

Dans cette perspective, il serait bon que les Pays-Bas participent à l'élaboration de critères pour l'usage de la force dans le cadre de la responsabilité de protéger (donc avec mandat du Conseil de sécurité) – autant que possible au sein d'un cercle international relativement restreint (UE, Groupe des amis). Ces critères pourraient guider leurs propres orientations politiques et stimuler le débat international. Pour les définir, ils pourraient se fonder sur la liste établie par la CIISE à ce sujet, qui a retenu les quatre

140 Avis de l'AIV sur les opérations de gestion de crise dans les États fragiles, *supra* note 64, p. 65.

141 Réponse du gouvernement à l'avis de l'AIV sur les opérations de gestion de crise dans les États fragiles, lettre du 27 août 2009, Documents parlementaires 2008-2009, 31, 787, n° 6.

142 Cf. notamment le rapport de la concertation générale sur la sécurité et le développement dans les États fragiles du 8 octobre 2009, où le ministre des Affaires étrangères, Maxime Verhagen, affirmait sa volonté d'instaurer une telle équipe interministérielle, mais signalait que sa mise en place était conditionnée par la résolution de certaines questions juridiques et statutaires, Documents parlementaires 2008-2009, 31, 787, n° 7.

points suivants : a) le degré de la menace ; b) la justification de l'action militaire ; c) le caractère de dernier recours ; d) la proportionnalité ; et e) l'évaluation pondérée des conséquences (cf. annexe IV).

L'AIV signale à cet égard le cadre de référence élaboré dans son avis de 2000¹⁴³ sur l'intervention humanitaire, qui présente les conditions minimales auxquelles devraient répondre les opérations militaires engagées, dans des cas exceptionnels, sans l'autorisation du Conseil de sécurité. L'AIV réaffirme sa recommandation à ce sujet.

IV.3 Action des Pays-Bas dans le contexte international

Aspects conceptuels

Comme indiqué plus haut, l'AIV estime que le flou conceptuel qui entoure la R2P gêne son application, et même son invocation. Au paragraphe précédent, nous avons plaidé pour que les Pays-Bas parviennent sur les points majeurs à une position claire, qui pourrait être le fil directeur de leur stratégie nationale et de leur action au niveau international. Il est évident que le rapport actuel des forces politiques à l'ONU laisse peu de latitude au débat normatif sur la concrétisation et la délimitation de la R2P. Forcer la discussion serait vain et même contre-productif. Les Pays-Bas devraient toutefois s'attacher à faciliter et à mener le dialogue sur les questions conceptuelles dans des cercles plus restreints, en premier lieu dans des enceintes regroupant des États ayant les mêmes conceptions, telles que l'UE ou le Groupe des amis (même si, au sein de ce dernier, les fondements de la coopération sont probablement plus fragiles).

En outre, il serait judicieux de rechercher le dialogue avec les pays montrant des réticences envers la R2P, afin d'accomplir un pas vers une perspective commune. Comme indiqué au chapitre II, il ne faut pas considérer a priori que tous les États se disant préoccupés par le détournement de la responsabilité de protéger souhaitent échapper à sa portée. D'une façon générale, les pays condamnent les quatre crimes sur lesquels porte ce principe et soutiennent les mesures de prévention et de protection afférentes. Les inquiétudes de certains États – principalement, ce qui n'est pas pour nous surprendre, des pays du Sud dont l'indépendance ne remonte qu'à la deuxième moitié du XX^e siècle – semblent être sincères, notamment pour ce qui est du rôle de la communauté internationale et de la possibilité d'intervention armée.

Afin d'avancer dans la mise en œuvre de la R2P, il convient de prendre au sérieux la préoccupation de ces États et, dans la mesure du possible, d'être prêt à des concessions, d'autant que l'histoire ne leur donne pas tout à fait tort. L'étude de leurs objections permettra de mieux les comprendre et d'y donner une réponse adéquate. Le risque d'une intervention collective sélective est bien réel, il faudra le reconnaître et avoir la volonté d'y apporter des solutions.

Jouant le rôle de « bâtisseurs de pont », les Pays-Bas pourraient – le cas échéant en collaboration avec des pays partageant les mêmes convictions – approcher ces États dans un cadre bilatéral ou régional. Il importe que cette démarche soit équilibrée et axée sur la recherche du dialogue, la compréhension des vues de l'autre et la volonté de chercher ensemble des solutions. Elle doit tenir compte du fait qu'au sein d'une même région, la perception de la R2P n'est pas uniforme. Pour les stratégies de promotion de la R2P, il est essentiel de bien cerner les rapports de force au niveau régional, les États

143 Avis de l'AIV/CAVV sur l'intervention humanitaire, *supra* note 1, p. 30-34.

qui y sont relativement favorables pouvant jouer un rôle clé et contribuer à en étendre l'assise dans l'ensemble de la région.

Les préoccupations des États sur le déclenchement de conflits pouvant dégénérer en génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et nettoyage ethnique méritent également de retenir l'attention. La création de conditions permettant le développement économique, social et politique pacifique d'une société donnée et contribuant à éviter l'aggravation des conflits, réduira au final la nécessité d'intervenir. L'AIV tient à répéter qu'il est essentiel de mettre l'accent sur la prévention, y compris dans la politique de l'Occident et de l'ensemble de la communauté internationale. À cet effet, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une coopération internationale structurelle. Cela permettra de répondre aux priorités, plus axées sur le développement, de pays réticents face à d'autres aspects de la responsabilité de protéger et, en fin de compte, d'élargir le soutien à l'application de ce principe.

Aspects opérationnels

Au niveau international, outre la coopération internationale structurelle, y compris l'aide au développement, plusieurs possibilités s'ouvrent aux Pays-Bas pour favoriser la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Le chapitre III a mis l'accent sur les points suivants : renforcement de l'instrumentaire de l'ONU, promotion de la coopération régionale, utilisation maximale des moyens de pression non militaires, concrétisation des modalités de l'action militaire, présence d'une capacité d'action civile et militaire.

S'agissant de l'ONU, il est évident qu'il faudra renforcer le dispositif d'alerte précoce, notamment par l'élaboration de critères permettant de juger de l'apparition d'un contexte relevant de la responsabilité de protéger. Dans cette perspective, les Pays-Bas pourraient financer une étude spécifique ou organiser une réunion d'experts. Des activités sont également envisageables dans le cadre communautaire, étant donné que l'élaboration d'indicateurs de R2P a été désignée pendant la présidence suédoise au deuxième semestre de 2009 comme une des priorités de l'UE¹⁴⁴.

Comme le secrétaire général de l'ONU l'a proposé, il pourrait être demandé au Conseil des droits de l'homme d'exhorter davantage les États à respecter leurs obligations en matière de R2P et de suivre les résultats dans ce domaine. Idée que les Pays-Bas pourraient défendre lors du prochain examen du CDH, de préférence dans un cadre communautaire, en précisant que la tâche de suivi peut être inscrite dans le cadre des procédures spéciales.

Pour ce qui est de l'alerte précoce et du signalement des situations problématiques, les organes conventionnels de l'ONU peuvent eux aussi jouer un rôle capital. La possibilité d'exécuter des missions d'enquête mandatées par le secrétaire général, le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme, le HCDH ou le HCR devrait être autant que possible exploitée. Ce sont là des évolutions dont les Pays-Bas pourraient se faire les défenseurs au sein des enceintes pertinentes. Par ailleurs les propositions en vue d'un soutien commun des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, qui pourraient être présentées dans le courant de cette année par le secrétaire général, méritent d'être pleinement appuyées.

144 Tel a été le propos d'un document informel rédigé au cours de la présidence suédoise (juillet-décembre 2009), intitulé *Concept paper on the responsibility to protect. Stocktaking and proposed way ahead*.

Dans le prolongement de cette capacité de signalement, il importe d'accorder davantage d'attention aux activités de médiation que peuvent remplir les représentants ou envoyés spéciaux du secrétaire général. Leur sélection, leur formation et leur préparation doivent être améliorées, tâches auxquelles les États membres, dont les Pays-Bas, peuvent contribuer.

L'avenir de la R2P se jouant pour une grande part au niveau régional, l'AIV estime que les Pays-Bas devraient s'employer à promouvoir autant que possible la coopération à cet échelon et soutenir, voire faciliter, les propositions concrètes avancées dans le rapport du secrétaire général. Ils pourraient par exemple organiser ou financer des réunions pour favoriser les processus d'apprentissage d'une région à l'autre, en partageant notamment les expériences du haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, un modèle souvent cité en exemple pour les régions, ou bien celles de l'UE en matière de prévention des conflits. L'échange pourrait ainsi porter sur la façon dont, grâce à sa politique d'élargissement et de voisinage, l'UE a su devenir un modèle réussi de prévention des conflits et, pour son action extérieure, sur la mise en œuvre du Programme pour la prévention des conflits armés de 2001. D'une façon générale, l'AIV estime que l'UE devrait définir une position commune sur la problématique globale de la R2P en suivant la ligne esquissée par la présidence suédoise au cours du deuxième semestre de 2009.

Quant à la mise en œuvre de la R2P, il importe de chercher à exploiter au maximum les moyens de pression non militaires, tels que les sanctions financières, économiques ou politiques et les embargos sur les armes. Pour des raisons de légitimité, il serait bon d'impliquer l'Assemblée générale de l'ONU dans cette entreprise. Dans la ligne de leur initiative de 1999 visant à améliorer l'efficacité du contrôle de la mise en œuvre des sanctions infligées par l'ONU, les Pays-Bas devraient logiquement s'engager en faveur du suivi du processus de Stockholm concernant l'application des sanctions ciblées ainsi que de l'exécution des propositions contenues dans le rapport du Conseil de sécurité publié en 2006 sur l'amélioration de l'efficacité de ces régimes. Dans ce contexte, le rapport entre sanctions « intelligentes » et R2P pourrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

S'agissant des modalités de l'intervention militaire, il serait bon, comme indiqué plus haut, que les Pays-Bas participent à l'élaboration de critères pour l'usage de la force dans le cadre de la responsabilité de protéger, en se fondant sur la liste établie par la CIISE. Il est peu vraisemblable que le débat puisse aller plus loin sur ce point : la mention de ces critères dans le document final s'est en effet révélée impossible en 2005 et l'échiquier politique international ne semble toujours pas favoriser une décision en ce sens. Il n'en reste pas moins que les Pays-Bas devraient s'employer autant que possible à générer des avancées sur ce terrain. Ces critères diminueraient en effet le risque d'action sélective que tant de pays en développement redoutent. Dans son rapport de 2009, le secrétaire général a d'ailleurs été clair à ce sujet. En conséquence, les Pays-Bas ne devraient pas manquer d'exploiter chaque occasion permettant de dynamiser le débat ou d'élargir l'assise de ces critères.

Pour ce qui est des capacités militaires disponibles pour des interventions dans le cadre de la R2P (missions de maintien de la paix ou missions coercitives de protection), l'AIV réaffirme l'importance de la coopération régionale. C'est pourquoi il est souhaitable que les Pays-Bas accordent ou poursuivent leur soutien (bilatéralement ou dans le cadre de l'UE) au renforcement des capacités d'organisations régionales telles que l'Union africaine ou la CEDEAO. La promotion de la coopération et de la

communication entre les acteurs régionaux et les Nations unies est également capitale. Les Pays-Bas pourraient y contribuer en encourageant l'échange d'informations, en organisant des ateliers ou en fournissant un soutien financier aux acteurs concernés.

Les interventions à très court terme dans des situations de grande violence qui nécessitent des troupes nombreuses devraient pouvoir être confiées à l'OTAN, sous réserve d'un mandat – voire d'une demande explicite – du Conseil de sécurité. L'AIV recommande que les Pays-Bas défendent ce point de vue dans le débat sur les missions futures de l'OTAN, par exemple dans le cadre de la définition de son nouveau concept stratégique.

Concernant la traduction opérationnelle des mandats de protection, des insuffisances ont généralement été constatées sur le plan de la doctrine comme de la formation, celles-ci étant peu adaptées à la protection de citoyens directement soumis aux menaces de violence. Consciente de ce problème, l'ONU étudie actuellement un concept opérationnel qui doit offrir un cadre stratégique pour la protection des civils lors des missions de paix sous sa conduite. Les Pays-Bas devraient s'employer à favoriser l'élaboration de ce concept et à faire accorder à cette question, au sein d'autres organisations pertinentes, telles l'UA, la CEDEAO et l'OTAN, l'attention qu'elle mérite. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger en est hautement dépendante.

V Résumé et conclusions

Dans le contexte de la problématique posée, le présent avis de l'AIV entend contribuer à la clarification du contenu, du statut et de la portée du concept de responsabilité de protéger. Il passe également en revue quelques instruments susceptibles d'en favoriser la mise en œuvre et expose le rôle que les Pays-Bas peuvent jouer en la matière.

V.1 Signification du concept

Approche intégrée

Selon l'AIV, la responsabilité de protéger, loin d'être un concept isolé, totalement nouveau, auquel les chefs d'État auraient adhéré seulement en 2005, correspond plutôt au résultat d'une longue évolution. Cette perspective permet de constater que la R2P réunit des éléments existants du droit international (en particulier en ce qui concerne les obligations de l'État) et des principes complémentaires et novateurs (essentiellement à l'égard de la responsabilité de la communauté internationale). De façon générale, l'AIV juge que la valeur ajoutée de la responsabilité de protéger réside dans l'approche intégrée que cette notion implique. Elle inclut en effet tant la prévention que la réaction et la reconstruction, et elle se rapporte au rôle de l'État comme à celui de la communauté internationale. Cette approche intégrée est relativement nouvelle et c'est sur ce point que la responsabilité de protéger se distingue des autres approches élaborées en matière de violation des droits de l'homme à grande échelle. Elle s'apparente à l'approche globale dans le cadre des opérations de gestion de crise, qui participe d'une approche intégrée comparable, combinant des dispositifs relevant de la diplomatie, de la défense et du développement.

Principe de droit international en devenir

Selon l'AIV, depuis son adoption en 2005 la responsabilité de protéger peut être considérée comme un principe. Les États ont accepté qu'elle puisse fonder un passage à l'action, même si les modalités doivent encore en être précisées. Il est cependant clair que le principe en lui-même influence et oriente de façon croissante l'interprétation du droit international en vigueur en matière de souveraineté, de droits de l'homme et de paix et de sécurité. C'est pourquoi l'AIV le qualifierait de principe de droit international en devenir. D'une certaine manière, il s'agit d'un principe générique qui définit le système des obligations et des devoirs incombant aux États et à la communauté internationale sur les terrains juridique, moral et politique en cas de violation (ou de risque de violation) massive des droits de l'homme.

Distinction entre responsabilité de protéger et intervention humanitaire

La responsabilité de protéger diffère fortement, si ce n'est radicalement, de l'intervention humanitaire, avec laquelle on ne saurait la confondre. La première met davantage l'accent sur la perspective et l'intérêt fondamental de la population menacée. Comme le décrit le document final du sommet mondial de 2005, la responsabilité de protéger suppose – contrairement à l'intervention humanitaire – que prévention, réaction et reconstruction forment un ensemble cohérent. L'éventail des moyens est large : dispositifs d'alerte rapide, pression diplomatique, mesures de contrainte, mise en accusation des coupables et aide internationale. Compte tenu de la continuité du processus, l'engagement de moyens militaires peut survenir dans la phase préventive et ne conduit pas nécessairement à l'usage de la force. En outre, le devoir de protection tel que décrit dans le document final suppose qu'il est subordonné à l'autorisation de l'ONU, obligation généralement non requise pour une intervention humanitaire.

Souveraineté et droits de l'homme

Le principe de la responsabilité de protéger repose sur l'idée que la souveraineté et les droits de l'homme sont les deux faces d'une même médaille et donc ne s'excluent pas. Historiquement, la notion de souveraineté définie comme responsabilité entraînant des devoirs – y compris au niveau international – n'est pas nouvelle, même si elle n'a pas toujours été désignée sous ce nom.

La responsabilité des États de protéger les individus sous leur juridiction de violations massives des droits de l'homme n'est guère plus discutée, mais le consensus sur le rôle de la communauté internationale est fragile. Un certain nombre d'États membres manifestent une préoccupation sincère quant à l'application de ce principe, notamment à propos du rôle de la communauté internationale et de la possibilité d'intervention armée. Selon l'AIV, cette préoccupation doit être prise au sérieux et des concessions doivent dans la mesure du possible y répondre, afin de permettre d'avancer dans la mise en œuvre de la R2P.

De façon générale, le débat sur la souveraineté est largement dominé par la question de l'usage de la force militaire, alors que cette éventualité ne constitue qu'un aspect de la responsabilité de protéger et doit en outre être considérée comme le dernier recours possible.

Champ d'application

Selon l'AIV, afin de favoriser la viabilité de la R2P il importe d'en limiter le principe aux quatre crimes mentionnés dans le document final (génocide, crimes de guerre, épuration ethnique et crimes contre l'humanité), en précisant cependant que l'obligation qu'ont les États de protéger leur population ne se limite pas à ce cadre. De plus, cela ne signifie pas que la communauté internationale doive se montrer insensible aux violations systématiques des droits de l'homme se produisant hors du champ ainsi défini. Si l'AIV conçoit qu'à la longue le principe puisse être élargi, une telle évolution lui semble devoir être progressive et suivre celle du droit international.

V.2 Application du concept de responsabilité de protéger

Pour l'AIV, il est essentiel de clarifier la responsabilité de protéger au niveau conceptuel pour permettre une avancée au niveau opérationnel. Cependant, élargir le soutien en faveur d'une meilleure définition des aspects normatifs est un processus de longue haleine, avec lequel la mise en œuvre de la R2P doit aller de pair.

Instruments

Les instruments susceptibles de servir à l'application de la R2P couvrent un large éventail d'activités. Ils peuvent viser un effet à long terme (dans le cas de la promotion du développement économique, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance) ou un effet à court terme (dans le cas de la diplomatie préventive et de la menace de sanctions ou de poursuites internationales). Pour la formulation du présent avis, l'AIV a examiné plusieurs instruments spécifiques qui, sous réserve d'être développés et concrétisés, peuvent largement concourir à l'application de la responsabilité de protéger. Le choix effectué a tenu compte de l'influence éventuelle que les Pays-Bas pourraient avoir dans la promotion et le développement de ces instruments. L'analyse porte essentiellement sur le rôle que les États et les organisations internationales peuvent jouer dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. L'AIV signale cependant que les acteurs non gouvernementaux, tels que les ONG, sont souvent des éléments cruciaux dans ce processus.

Instruments de l'ONU

En ce qui concerne les instruments de l'ONU, l'AIV conclut que le système d'alerte précoce doit être renforcé, notamment par l'élaboration de critères permettant de juger de l'apparition d'un contexte relevant de la responsabilité de protéger. En cas de situation préoccupante, l'analyse fournirait une évaluation réelle du risque de génocide, de crime de guerre, de purification ethnique ou de crime contre l'humanité. Il importe ici de considérer la façon dont les groupes spécifiques (tels que les femmes, les enfants, les peuples autochtones) sont affectés par la situation.

Si le Conseil des droits de l'homme, le haut-commissaire aux droits de l'homme, le haut-commissaire aux réfugiés et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires peuvent tous jouer un rôle accru dans la collecte et l'analyse des données, le problème réside davantage dans l'utilisation qui en est ensuite faite et le passage à la prise de décisions internationales. Selon l'AIV, une des visées premières de la R2P devrait être de permettre à l'avenir de combler le fossé entre l'information disponible et l'action. Dans le contexte de l'ONU, le renforcement de la capacité d'alerte précoce est en la matière essentiel. L'AIV recommande en outre d'examiner les possibilités de création à court terme d'un organe consultatif international, composé de membres indépendants réputés, afin de signaler rapidement les situations à risque.

À propos de la Commission de consolidation de la paix créée en 2005, l'AIV remarque que, pour pouvoir devenir un facteur notable dans les processus de reconstruction, celle-ci doit traiter un nombre accru de cas et ce, à un stade plus précoce. Il considère comme une lacune le fait que le mandat de la CCP soit jusqu'ici resté limité aux situations de post conflit, excluant la phase de conflit elle-même comme la prévention. Par ailleurs, un développement de capacité serait nécessaire afin de pouvoir apporter une contribution significative dans des cas particulièrement lourds, tels que l'Afghanistan et l'Irak.

Coopération régionale

Selon l'AIV, l'avenir de la R2P se situe pour une grande part au niveau régional. Il peut s'avérer plus efficace de prendre des mesures, y compris préventives, à cet échelon, compte tenu de la relation étroite avec contexte local ; en outre un sentiment plus aigu d'appropriation peut ôter à certaines de ces mesures leur caractère controversé. Il faut cependant noter qu'un certain degré de responsabilité mondiale reste souhaitable. L'association des coopérations régionale et mondiale paraît la plus prometteuse. Aussi, la relation et la communication entre les Nations unies et les acteurs régionaux doivent autant que possible être renforcées. Parallèlement, l'AIV plaide pour un soutien au renforcement de capacité régional et l'échange des bonnes pratiques entre les régions. Sur ce point, l'UE peut avoir un rôle crucial à jouer. Sa force réside dans le fait qu'elle a développé, en interne comme hors de ses frontières, un instrumentaire pouvant contribuer à la prévention des conflits violents et à la promotion de l'état de droit et des droits de l'homme.

Moyens de pression non militaires

Dans les situations comportant un risque d'escalade, il faut en premier lieu envisager l'engagement de moyens de pression non militaires, tels que sanctions financières ou économiques, embargo sur les armes ou sanctions politiques. Il faut notamment penser à des sanctions ciblées ou « intelligentes », visant certains dirigeants politiques ou des membres de leur régime dont les activités forment une menace pour la paix et la sécurité. Dans cette perspective, le processus de Stockholm sur la mise en œuvre de sanctions ciblées, et notamment les recommandations concrètes visant à renforcer

l'efficacité des sanctions « intelligentes », ne doit pas être négligé. En outre, il ne faut pas perdre de vue que le déploiement préventif de troupes peut considérablement contribuer à l'efficacité des moyens de pression non militaires.

Sur ce point, AIV estime – à l'instar du secrétaire général de l'ONU – que l'Assemblée générale des Nations unies pourrait aussi apporter une contribution notable, de par la légitimité conférée par son processus décisionnel, en se basant sur la procédure définie dans la résolution « Union pour le maintien de la paix » de 1950.

Modalités de l'action militaire

L'AIV tient à souligner que la présence de troupes internationales bien équipées peut être cruciale, y compris au stade préventif et après un conflit. L'action militaire avec usage de la force, ou « mission coercitive de protection », ne doit être engagée qu'en dernier recours, lorsqu'il est clair qu'un État n'est pas apte ou disposé à protéger les individus et que tous les moyens pacifiques ont échoué.

La crédibilité et l'influence de l'ONU dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger dépendent essentiellement de la mesure dans laquelle l'application de ce principe sera cohérente et dénuée d'arbitraire. Dans cette perspective, l'AIV est favorable à l'élaboration de critères pour l'utilisation de la force dans le cadre de la R2P, la liste publiée par la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États pouvant servir de fil conducteur en la matière. Les aspects essentiels à considérer sont : a) le degré de la menace ; b) la justification de l'action militaire ; c) le caractère de dernier recours (*last resort*) ; d) la proportionnalité ; et e) l'évaluation pondérée des conséquences.

Si une situation réunissant les conditions requises pour l'application de la R2P se présente et que le Conseil de sécurité ne peut ou ne veut pas prendre de décision, il faudra constater que la communauté internationale, telle que représentée par les Nations unies, a échoué à prendre ses responsabilités et que le principe de devoir de protection a failli. L'AIV tient à souligner que le droit international interdit l'usage de la force dans une telle situation si le Conseil de sécurité n'a pas donné son aval. Compte tenu notamment des développements survenus ces dernières années, l'AIV plaide pour la plus grande prudence sur ce terrain. En l'absence d'un mandat de l'ONU, l'urgence humanitaire pourrait permettre de légitimer ce type d'action, mais elle ne doit en aucun cas ouvrir la porte à l'intervention arbitraire de tiers.

Désireuse que de telles missions trouvent leur place dans le droit international, l'AIV plaide pour que celui-ci prévoie la possibilité, en cas d'urgence exceptionnelle, d'intervenir en utilisant la force dans une situation relevant de la R2P, même si le Conseil de sécurité n'en a pas donné mandat. Ainsi, l'écart qui est en train de se créer entre légalité et légitimité, et que l'AIV juge néfaste, pourrait à la longue être aboli.

Capacité d'action civile et militaire

Quasiment toutes les situations de post conflit connaissent un déficit de sécurité publique. L'État de droit et tous les organes afférents ont été détruits ou sont considérablement affaiblis. Leur rétablissement requiert notamment de soutenir la reconstruction de la force de police, de l'appareil judiciaire et des instances publiques. À ce stade, si la présence de troupes internationales restreintes reste nécessaire, le concours de forces de police, de juges, de procureurs et de conseillers en administration publique est indispensable, ainsi que celui d'organisations civiles en matière de prise en charge des traumatismes, de prévention des violences sexuelles et de réinsertion des jeunes.

Si la composante civile fait désormais partie des opérations de paix initiées par l'ONU et d'autres acteurs, le système actuel, fragmentaire, doit être amélioré et renforcé. Dans le cadre onusien, il faudra dans les années à venir poursuivre la réflexion sur la nécessité de corriger le dispositif de capacité civile d'intervention – notamment compte tenu du grand nombre de missions de paix incluant des éléments civils. Ceci est également valable pour d'autres organisations intergouvernementales au niveau régional et pour les États membres prenant part aux opérations de paix.

En ce qui concerne la capacité militaire, l'AIV constate le faible soutien en faveur d'une capacité d'intervention rapide au sein de l'ONU (force permanente). L'obtention de la capacité militaire nécessaire ne semble actuellement possible que par le biais de dispositifs de réserve adéquats au sein de l'ONU, d'organisations régionales ou d'États membres.

Seules quelques organisations internationales disposent jusqu'à un certain point de la compétence et de la capacité pour agir militairement en cas de génocide, de crimes de guerre, d'épuration ethnique et de crimes contre l'humanité : l'ONU, l'UE, l'UA, la CEDEAO et l'OTAN. L'AIV recommande de soutenir autant que faire se peut le développement de capacité régionale dans le cadre de la FAA et de l'ESF. Pour l'instant, l'OTAN et d'éventuelles coalitions ad hoc offrent les meilleures perspectives en cas d'intervention extrêmement urgente nécessitant des troupes importantes dans une situation de grande violence.

Ni les organisations internationales ni les États pris indépendamment ne semblent vraiment disposer d'analyse et de formation spécifiquement axées sur la protection des citoyens directement soumis aux menaces évoquées dans le présent avis. Dans le contexte de l'ONU, un concept opérationnel est actuellement à l'étude, qui doit offrir un cadre stratégique pour la protection des civils lors des opérations de paix de l'organisation. L'AIV juge souhaitable que d'autres organisations et les États se penchent aussi sur la protection civile à l'occasion de la révision de leur politique en matière d'opérations de paix et de stabilisation. La réforme du concept stratégique de l'OTAN pourrait par exemple constituer une telle opportunité.

V.3 Le rôle des Pays-Bas

L'ancrage de la R2P dans le droit international, sa concrétisation et son application nécessitent temps, détermination et attention soutenue. Parallèlement à ces efforts – voire parfois les précédant – le principe se développera lentement mais sûrement dans la pratique.

Selon l'AIV, ces processus ont tout à gagner de l'appui de forces motrices, dont les Pays-Bas pourraient faire partie. Ce rôle actif correspondrait à celui qu'ils ont jusqu'ici joué en ce qui concerne la responsabilité de protéger. Il coïnciderait aussi avec l'importance accordée par les Pays-Bas à la promotion internationale et la protection des droits de l'homme, ainsi qu'avec l'obligation inscrite dans l'article 90 de leur Constitution de promouvoir le développement de l'ordre juridique international. L'AIV en conclut que la politique étrangère et la politique de défense néerlandaises devraient faire une place à l'élaboration et à la mise en œuvre de la R2P dans le contexte élargi de la promotion et de la protection des droits de l'homme. L'AIV émet un certain nombre de recommandations en ce sens.

Élaboration de la politique et organisation interne

Concernant l'élaboration de la politique et l'organisation interne, l'AIV juge judicieux que les Pays-Bas se fassent une idée précise du contenu, du statut et de la portée de la responsabilité de protéger, pour autant qu'il en soit encore besoin.

Au niveau opérationnel, l'AIV recommande que les Pays-Bas vérifient si les instruments dont ils disposent sont adéquats en cas de crise relevant de la R2P. L'AIV plaide pour la poursuite des efforts structurels en faveur du développement, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la réforme du secteur de la sécurité. Ils prouvent en effet que les Pays-Bas sont effectivement attachés à la concrétisation et à la mise en œuvre de la R2P. Par ailleurs, l'AIV recommande que le dispositif néerlandais soit organisé afin de permettre une action rapide dans les diverses phases d'un conflit. Il faut aussi examiner comment utiliser les outils diplomatiques de façon optimale.

En ce qui concerne la capacité civile disponible aux Pays-Bas, l'AIV conseille au gouvernement (dans la lignée des précédents avis sur ce point) de décider à court terme la création d'un groupe d'experts civils pouvant être rapidement détachés sur le terrain et venant de divers horizons pertinents dans les opérations de gestion de crise.

L'AIV recommande également que les Pays-Bas incluent et développent dans leurs stratégies ou doctrines en matière de défense la notion de protection civile et la responsabilité de protéger. Celle-ci doit aussi être un point focal de l'élaboration de la politique au sein des organisations multilatérales dont les Pays-Bas font partie.

Les Pays-Bas doivent se demander comment contribuer efficacement à une éventuelle action militaire relevant de la R2P (dans le cadre de l'ONU, de l'UE ou de l'OTAN, ou au sein d'une coalition ad hoc) et à quelles conditions ils sont prêts à fournir des troupes, en tenant compte du cadre de référence existant sur l'envoi de militaires néerlandais. L'application du principe de responsabilité de protéger exige en tous cas que les militaires disposent de mandats et de règles d'engagement clairs, dont la bonne mise en œuvre est définie par des critères opérationnels fixés avant le départ des troupes.

Selon l'AIV, il serait judicieux que les Pays-Bas participent à l'élaboration de critères pour l'usage de la force dans le cadre de la responsabilité de protéger – autant que possible au sein d'un cercle international relativement restreint (UE, Groupe des amis). Ces critères peuvent guider leurs propres orientations politiques et stimuler le débat international.

Action des Pays-Bas dans le contexte international

Bien qu'à l'évidence il y ait actuellement à New York peu de latitude pour un débat normatif sur la définition et la délimitation de la responsabilité de protéger, l'AIV recommande que les Pays-Bas s'efforcent de mener ou de faciliter l'échange sur les questions conceptuelles, mais dans des cercles plus restreints. En outre, ils doivent rechercher le dialogue avec les pays montrant des réticences envers la notion de la R2P, permettant ainsi d'accomplir un pas vers une perspective commune. Jouant le rôle de « bâtisseurs de pont », les Pays-Bas pourraient approcher ces pays dans un cadre bilatéral ou régional, le cas échéant avec d'autres États partageant les mêmes vues. Leur attention devrait aussi se porter sur les priorités, plus axées sur le développement, des pays réticents face à d'autres aspects de la R2P.

L'AIV recommande que les Pays-Bas contribuent autant que possible au renforcement des instruments des Nations unies en matière de responsabilité de protéger, en

particulier pour le stade préventif. Ils pourraient notamment participer – éventuellement dans le cadre de l’UE – au développement de critères permettant d’évaluer si une situation relève de la R2P. Les Pays-Bas pourraient aussi prôner un rôle accru du Conseil des droits de l’homme, l’envoi de missions d’enquêtes et la médiation précoce de représentants spéciaux du secrétaire général des Nations unies, sélectionnés et formés à cet effet.

L’AIV recommande que les Pays-Bas favorisent le plus possible, financièrement ou par d’autres moyens, la coopération régionale et les processus d’apprentissage entre régions. En cela, l’UE peut servir de modèle. Il importe de promouvoir la coopération et la communication entre les acteurs régionaux et les Nations unies. Dans ce cadre, les Pays-Bas doivent s’engager en faveur d’une position commune de l’UE sur la problématique globale de la R2P.

Il va de soi que les Pays-Bas réclament un bon suivi du processus de Stockholm sur la mise en œuvre de sanctions ciblées, et l’application des propositions visant l’amélioration de l’efficacité des régimes de sanctions. Dans ce contexte, il faudrait réfléchir plus avant aux modalités d’application de sanctions « intelligentes » dans le cadre de la responsabilité de protéger.

En ce qui concerne l’action militaire, les Pays-Bas devraient s’employer à faire avancer l’élaboration des critères d’utilisation de la force (sous mandat de l’ONU) dans le cadre de la R2P, même si la latitude est actuellement réduite. L’AIV recommande aussi que les Pays-Bas accordent ou poursuivent leur soutien (bilatéralement ou dans le cadre de l’UE) au renforcement de capacité d’organisations régionales telles que l’Union africaine ou la CEDEAO. Dans le débat sur les tâches futures de l’OTAN, les Pays-Bas devraient prôner la possibilité d’intervention de l’OTAN dans les situations relevant de la R2P, sous réserve d’un mandat – et de préférence d’une demande explicite – du Conseil de sécurité.

Enfin, l’AIV recommande que les Pays-Bas s’emploient activement, au sein des Nations unies et d’autres organisations disposant d’une compétence et d’une capacité militaire d’intervention, en faveur de la traduction opérationnelle des mandats visant à la protection des citoyens.

V.4 En conclusion

En conclusion du présent avis, l’AIV émet deux remarques générales.

Tout d’abord, la notion de responsabilité de protéger marque un tournant important par rapport à l’interdiction de l’ingérence telle que stipulée dans l’article 2(7) de la Charte des Nations unies. Cette interdiction visait en premier lieu et de façon globale l’intervention dans les affaires intérieures d’un État (excepté les mesures de coercition prévues au chapitre VII). Entre-temps, comme le montre le présent avis, le regard extérieur est permis dans un nombre croissant de domaines (non seulement les droits de l’homme mais aussi, par exemple, le commerce et l’environnement). Le principe de la R2P va plus loin : outre qu’il autorise l’ingérence, il instaure une responsabilité internationale imposant d’agir face à certaines situations. L’interdiction originelle de l’immixtion, obligation « négative », cède donc la place à une obligation « positive » d’intervention lorsque les vies de citoyens sont en jeu. Selon l’AIV, cette évolution, liée à l’humanisation de l’ordre juridique international, a une portée considérable. Elle montre en effet que, sur le terrain des droits de l’homme et probablement sur

d'autres à l'avenir, tels que l'environnement, le souci de la pérennité de la communauté internationale est considéré comme relevant d'une responsabilité commune.

En second lieu, il convient en conclusion de faire une remarque sur l'importance de la volonté politique d'agir. L'AIV avait pour objectif d'étudier les moyens propices à la mise en œuvre de la R2P et la façon dont les Pays-Bas peuvent y contribuer. Il est certes conscient que repousser la menace d'un génocide exige davantage qu'un cadre normatif d'action et la mise en place des instruments appropriés. Comme précédemment indiqué, une des visées premières de la responsabilité de protéger est de permettre à l'avenir de combler le fossé entre l'information disponible et l'action. Sur ce point, la volonté politique est indispensable, au niveau national comme international. S'il n'entre pas dans le cadre du présent avis d'indiquer comment mobiliser cette volonté, l'AIV émet cependant les remarques suivantes. L'existence d'un cadre normatif, basé sur le devoir commun de protection, et celle des instruments afférents ne signifient pas pour autant que l'action de la communauté internationale telle que représentée par les Nations unies peut être garantie. Mais l'absence de volonté politique d'action en cas de génocide, de crimes de guerre, de purification ethnique ou de crimes contre l'humanité sera de plus en plus difficile à justifier devant les médias, les organisations de la société civile, l'opinion publique, et surtout devant les citoyens dont les droits – et la vie – sont menacés.

Annexes

Paragraphe 138 et 139 du document final du Sommet mondial de 2005

(Assemblée générale des Nations unies, Document final du Sommet mondial 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005)

Responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité

138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.

139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, de mettre en oeuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate.

Définitions des termes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, conformément au Statut de Rome

Statut de Rome de la Cour pénale internationale
(adopté à Rome le 17 juillet 1998 et entré en vigueur au 1^{er} juillet 2002. En avril 2010, le Statut de Rome de la CPI compte 139 signataires et 111 ratifications).

Article 6: Crime de génocide

Aux fins du présent Statut, on entend par crime de génocide l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- a) Meurtre de membres du groupe ;
- b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
- c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Article 7: Crimes contre l'humanité

Paragraphe 1

1. Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :
 - a) Meurtre ;
 - b) Extermination ;
 - c) Réduction en esclavage ;
 - d) Déportation ou transfert forcé de population ;
 - e) Emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international ;
 - f) Torture ;
 - g) Viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ;
 - h) Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ;
 - i) Disparitions forcées de personnes ;
 - j) Crime d'apartheid ;
 - k) Autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.

Article 8: Crimes de guerre

Paragraphe 2

2. Aux fins du Statut, on entend par « crimes de guerre » :

- a) Les infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'ils visent des personnes ou des biens protégés par les dispositions des Conventions de Genève :
 - i) L'homicide intentionnel ;
 - ii) La torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques ;
 - iii) Le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé ;
 - iv) La destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ;
 - v) Le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance ennemie ;
 - vi) Le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou toute autre personne protégée de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement ;
 - vii) La déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale ;
 - viii) La prise d'otages ;
- b) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international, à savoir, l'un quelconque des actes ci-après :
 - i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des civils qui ne participent pas directement part aux hostilités ;
 - ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil, c'est-à-dire des biens qui ne sont pas des objectifs militaires ;
 - iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ;
 - iv) Le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ;
 - v) Le fait d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus et qui ne sont pas des objectifs militaires ;
 - vi) Le fait de tuer ou de blesser un combattant qui, ayant déposé les armes ou n'ayant plus de moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ;
 - vii) Le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, le drapeau ou les insignes militaires et l'uniforme de l'ennemi ou de l'Organisation des Nations unies, ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves ;
 - viii) Le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe, ou la déportation ou le transfert à l'intérieur ou hors du territoire occupé de la totalité ou d'une partie de la population de ce territoire ;

- ix) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires ;
- x) Le fait de soumettre des personnes d'une partie adverse tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ;
- xi) Le fait de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ;
- xii) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;
- xiii) Le fait de détruire ou de saisir les biens de l'ennemi, sauf dans les cas où ces destructions ou saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ;
- xiv) Le fait de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ;
- xv) Le fait pour un belligérant de contraindre les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même s'ils étaient au service de ce belligérant avant le commencement de la guerre ;
- xvi) Le pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut ;
- xvii) Le fait d'employer du poison ou des armes empoisonnées ;
- xviii) Le fait d'employer des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues ;
- xix) Le fait d'utiliser des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que des balles dont l'enveloppe dure ne recouvre pas entièrement le centre ou est percée d'entailles ;
- xx) Le fait d'employer les armes, projectiles, matières et méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination en violation du droit international des conflits armés, à condition que ces armes, projectiles, matières et méthodes de guerre fassent l'objet d'une interdiction générale et qu'ils soient inscrits dans une annexe au présent Statut, par voie d'amendement adopté selon les dispositions des articles 121 et 123 ;
- xxi) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
- xxii) Le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle constituant une infraction grave aux Conventions de Genève ;
- xxiii) Le fait d'utiliser la présence d'un civil ou d'une autre personne protégée pour éviter que certains points, zones ou forces militaires ne soient la cible d'opérations militaires ;
- xxiv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève ;
- xxv) Le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève ;
- xxvi) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités ;

- c) En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, les violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir l'un quelconque des actes ci-après commis à l'encontre de personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention ou par toute autre cause :
- i) Les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels et la torture ;
 - ii) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
 - iii) Les prises d'otages ;
 - iv) Les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires généralement reconnues comme indispensables ;
- d) L'alinéa c) du paragraphe 2 s'applique aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire ;
- e) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, dans le cadre établi du droit international, à savoir l'un quelconque des actes ci-après :
- i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités ;
 - ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs des Conventions de Genève ;
 - iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ;
 - iv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades et des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas des objectifs militaires ;
 - v) Le pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut ;
 - vi) Le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée, ou toute autre forme de violence sexuelle constituant une violation grave de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ;
 - vii) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités ;
 - viii) Le fait d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent ;
 - ix) Le fait de tuer ou de blesser par trahison un adversaire combattant ;
 - x) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;

- xi) Le fait de soumettre des personnes d'une autre partie au conflit tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ;
- xii) Le fait de détruire ou de saisir les biens d'un adversaire, sauf si ces destructions ou saisies sont impérieusement commandées par les nécessités du conflit ;
- f) L'alinéa e) du paragraphe 2 s'applique aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire. Il s'applique aux conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux.

The Mass Atrocity Toolboxes: Prevention, Reaction, and Rebuilding (boîte à outils contre les atrocités de masse : prévention, réaction et reconstruction)

(G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008, p. 252-253)

	PRÉVENTION	RÉACTION	RECONSTRUCTION
Politique et diplomatie			
Structurel	Promouvoir la bonne gouvernance Promouvoir l'adhésion aux organisations internationales		Reconstruire les institutions de gouvernance Maximiser l'appropriation locale
Direct	Diplomatie préventive Menace de sanctions politiques	Conciliation diplomatique Sanctions et incitations politiques	
Économique et social			
Structurel	Soutenir le développement économique Soutenir l'apprentissage de la tolérance Consolider la paix communautaire		Soutenir le développement économique Programmes sociaux pour une paix durable
Direct	Conditionnalité de l'aide Menace de sanctions économiques Incitations économiques	Sanctions économiques Incitations économiques	
Constitutionnel et juridique			
Structurel	Promouvoir les structures constitutionnelles équitables Promouvoir les droits de l'homme Promouvoir l'état de droit Lutter contre la corruption		Rétablir la justice pénale Gérer la justice transitionnelle Soutenir la justice traditionnelle Gérer le retour des réfugiés
Direct	Résoudre les conflits juridiques Menace de poursuites pénales par la justice internationale	Poursuites pénales	
Secteur de la sécurité			
Structurel	Réforme du secteur de la sécurité Transition gouvernance militaire – gouvernance civile Mesures de rétablissement de la confiance Armes légères et de petit calibre		Maintien de la paix dans le soutien à la construction d'une nation Désarmement, démobilisation, et réintégration Réforme du secteur de la sécurité
Direct	Déploiement préventif Démonstration de force sans conquête territoriale Menace d'embargo sur les armes ou de cessation des programmes de coopération militaire	Maintien de la paix pour la protection des civils Zones de sécurité et non-survol Embargo sur les armes Brouillage des fréquences radio Menace de recours à la force armée	

La responsabilité de protéger : principes pour l'intervention militaire

(Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001)

(1) Le seuil de la cause juste

L'intervention militaire à des fins de protection humaine doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire. Pour qu'elle soit justifiée, il faut qu'un dommage grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train – ou risque à tout moment – de se produire, tel que :

- A. **des pertes considérables en vies humaines**, effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'État, soit à la négligence de l'État ou à son incapacité à agir, soit encore à la défaillance de l'État ; ou
- B. **un « nettoyage ethnique » à grande échelle**, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.

(2) Les principes de précaution

- A. Bonne intention : le but primordial de l'intervention, peu importe les autres motivations qui animent les États intervenants, doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Pour satisfaire au mieux le principe de bonne intention, les opérations doivent avoir un caractère multilatéral et bénéficier du soutien manifeste de l'opinion publique de la région et des victimes concernées.
- B. Dernier recours : une intervention militaire ne saurait être justifiée que lorsque chaque option non militaire de prévention ou de règlement pacifique de la crise a été explorée, étant entendu qu'on a des motifs raisonnables de penser que des mesures moins radicales n'auraient pas produit le résultat escompté.
- C. Proportionnalité des moyens : par son ampleur, sa durée et son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine défini.
- D. Perspectives raisonnables : l'intervention ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui l'ont motivée, les conséquences de l'action ne devant pas être pires que celles de l'inaction.

(3) Autorité appropriée

- A. Il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine. Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne mieux qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.
- B. L'autorisation du Conseil de sécurité doit être, dans tous les cas, sollicitée avant d'entreprendre toute action d'intervention militaire. Ceux qui préconisent une intervention doivent demander officiellement l'autorisation de l'entreprendre, ou obtenir du Conseil qu'il soulève cette question de son propre chef, ou encore obtenir du secrétaire général qu'il la soulève en vertu de l'Article 99 de la Charte des Nations unies.

- C. Le Conseil de sécurité doit statuer sans retard sur toute demande d'autorisation d'intervenir en cas d'allégations de pertes en vies humaines ou de nettoyage ethnique à grande échelle. Il doit alors procéder à une vérification suffisamment approfondie des faits ou de la situation sur le terrain susceptibles de justifier une intervention militaire.
- D. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto, dans les décisions où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, afin de ne pas faire obstacle à l'adoption de résolutions autorisant des interventions militaires qui, destinées à assurer la protection humaine, recueillent par ailleurs la majorité des voix.
- E. Si le Conseil de sécurité rejette une proposition d'intervention ou s'il ne donne pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable, les autres options possibles sont les suivantes :
 - I. l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence dans le cadre de la procédure officielle de « l'union pour le maintien de la paix » peut étudier le problème; et
 - II. des organisations régionales ou sous-régionales, sous réserve de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, peuvent agir dans le cadre de leur compétence en vertu du Chapitre VIII de la Charte.
- F. Le Conseil de sécurité devrait, dans toutes ses délibérations, tenir compte du fait que s'il n'assume pas sa responsabilité de protéger face à une situation qui choque les consciences et appelle une intervention d'urgence, il serait irréaliste de s'attendre à ce que les États concernés renoncent à tout autre moyen de faire face à la gravité et à l'urgence de ladite situation, et que le prestige et la crédibilité de l'Organisation des Nations unies pourraient s'en trouver affectées.

(4) Principes opérationnels

- A. Des objectifs clairs; un mandat toujours clair et sans ambiguïté; et des ressources appropriées.
- B. L'adoption d'une démarche militaire commune par les différents partenaires en cause ; l'homogénéité de la structure de commandement; une chaîne de commandement et des communications claires et sans ambiguïté.
- C. L'acceptation de certaines limites, l'augmentation progressive des pressions exercées et le gradualisme dans l'emploi de la force, le but étant de protéger une population, et non pas de parvenir à la défaite d'un État.
- D. Des règles d'engagement qui correspondent au concept opérationnel sont clairement énoncées ; reflètent le principe de la proportionnalité ; et impliquent la stricte observance du droit humanitaire international.
- E. L'acceptation du fait que la protection par la force ne doit pas devenir l'objectif principal poursuivi.
- F. Une coordination aussi étroite que possible avec les organisations humanitaires.

Aperçu des capacités militaires disponibles pour les missions de protection (missions de maintien de la paix et missions coercitives de protection)

Les Nations unies (ONU)

Les Nations unies autorisent des opérations de maintien de la paix, placées sous sa conduite ou sous celle d'un seul État, de coalitions de pays ou d'organisations régionales. Actuellement, les Nations unies soutiennent de par le monde 15 missions de paix et fournissent un appui logistique, administratif et managérial à 14 missions politiques spécifiques¹. Les missions délicates d'imposition de la paix sont rarement effectuées sous commandement de l'ONU ; il n'est d'ailleurs pas certain que cela soit souhaitable. L'objectif de l'ONU est de pouvoir stationner des forces dans les 30 à 90 jours après la décision en ce sens ; pour les crises aiguës, où la situation se détériore rapidement, ce délai est toutefois trop long. Les missions de l'ONU se déroulent en général dans des environnements peu hostiles, non dans des situations de grande violence. Si tel est le cas, ce qui n'est pas exclu pour les interventions de protection civile, de nombreux pays seront encore plus réticents à fournir des troupes.

Le Système des forces et moyens en attente vise à informer l'ONU sur les moyens militaires que les États membres pourraient mettre à disposition pour les missions de maintien de la paix. Les États participants sont nombreux, mais seuls la Jordanie et l'Uruguay ont signé un mémorandum d'entente qui les engage à projeter des troupes selon un calendrier convenu. Dans de nombreux cas, le gros des effectifs de l'ONU est fourni par un nombre réduit de pays en développement, dont le Bangladesh, le Pakistan, l'Inde, la Jordanie et le Népal.

L'Union européenne (UE)

Depuis l'instauration de la PESD en 1999, l'UE a étendu ses responsabilités en matière de prévention des conflits et de gestion de crise et développé ses capacités militaires de réponse, conformément à l'Objectif global 2010. Jusqu'à présent, elle a participé à plus de dix missions, dont seules quelques-unes impliquaient le stationnement de forces d'une certaine importance (comme l'opération Artémis dans l'Est du Congo et l'opération Althéa en Bosnie). Il s'agissait en général de missions civiles (par exemple l'opération Proxima en Macédoine et les missions de police de l'UE en Bosnie). En 2004, l'UE a adopté, dans le cadre de l'Objectif global 2010, le concept de groupement tactique : celui-ci prévoit la création de plusieurs groupements tactiques multinationaux, composés d'éléments de réaction rapide de 1 500 hommes, déployables en 10 jours hors de ses frontières et mis à disposition par les États membres pour en principe six mois. Si certains groupements tactiques sont à présent opérationnels, il n'en reste pas moins qu'au regard de sa puissance économique, l'UE est un acteur relativement mineur sur le plan militaire².

- 1 Cf. la présentation de Susana Malcorra, secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions, lors de la séance d'ouverture de la session de 2010 du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, le 22 février 2010. www.un.org/News/Press/docs/2010/gapk203.doc.htm.
- 2 V.K. Holt and T.C. Berkman, *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations* (Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006), p. 67: « The EU remains, however, a relatively small-time military player on the world stage in proportion to its economic might ».

L'Union africaine (UA)

Dans son Acte constitutif, l'Union africaine mentionne explicitement le droit d'intervenir dans un État membre en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité. En 2003, un accord a été conclu sur la création d'une Force africaine en attente (FAA), qui, à terme, doit être en mesure d'effectuer de telles interventions. À cet égard, l'UA est toutefois dépendante des contributions des États membres, car elle ne dispose pas de troupes propres, ni de forces en attente rapidement et efficacement déployables. Selon le calendrier de mise en œuvre, la FAA doit être opérationnelle en 2010. Ces dernières années, les efforts se sont concentrés sur son soutien et le renforcement des capacités africaines en matière de gestion de crise, témoin les partenariats engagés à l'initiative de l'UE, du G8 et d'autres États en appui à la mission AMIS au Darfour. De nombreuses avancées sont cependant encore nécessaires en ce qui concerne les mandats, la coordination, le renforcement des capacités et le financement pour permettre à l'UA de répondre effectivement aux objectifs qu'elle s'est fixés en 2003, comme l'a montré un récent séminaire sur la mise en œuvre de la FAA³.

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

La CEDEAO appuie l'intervention de ses forces sur le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, axé notamment sur la résolution de conflits internes ou entre États, sur le soutien à la prévention de ces conflits et sur le renforcement des missions humanitaires et de paix. Le Protocole reflète en fait la stratégie opérationnelle appliquée dans la décennie précédente. La CEDEAO a déjà stationné des troupes au Liberia (1990-1997), en Sierra Leone (1997-2000) et en Guinée-Bissau (1998). Elle a ensuite participé à des opérations en 2002 en Côte d'Ivoire et en 2003 de nouveau au Liberia. La CEDEAO travaille par ailleurs au développement de sa force en attente (ESF). Selon le concept adopté en 2004, elle doit être constituée de 6 500 hommes, comprenant une force d'intervention de 1 500 soldats à déployer en 30 jours et une brigade de 5 000 hommes déployable en 90 jours. La mise en place de l'ESF s'inscrit dans le projet de création d'une Force africaine en attente à l'échelle continentale (FAA). Malgré les importants défis logistiques et de financement auxquels elle doit faire face, la CEDEAO espère, conformément aux objectifs fixés pour la FAA, être en 2010 en état de mener efficacement une opération complexe de maintien de la paix.

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

D'après le concept stratégique de l'OTAN revu et actualisé en 1999, les pays s'engagent à assurer la défense non seulement des autres États membres mais aussi de la paix et de la sécurité dans la région et à la périphérie de l'Alliance. Celle-ci peut ainsi se charger d'opérations de réponse aux crises hors article 5. Le sommet de Prague de 2002, abandonnant la restriction régionale, a décidé que l'OTAN devait pouvoir aligner des forces « partout où elles sont nécessaires »⁴. Depuis 2006, l'organisation dispose d'une force de réaction rapide (NRF) de 25 000 hommes, dont les premiers éléments peuvent être déployés

3 Cf. le compte rendu de ce séminaire organisé les 18 et 19 mai 2009 par l'UA, l'ONU et l'Institut international pour la paix, et financé par le gouvernement danois : Operationalizing the African Standby Force, Institut international pour la paix, janvier 2010.

4 G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008, p. 191.

en cinq jours dans le monde entier. Jusqu'à présent, la NRF a notamment été engagée dans un cadre humanitaire en 2005, après le cyclone Katrina et le tremblement de terre au Pakistan. Outre ces missions humanitaires, elle peut intervenir pour la réponse aux crises, y compris le maintien de la paix, la lutte contre le terrorisme et les opérations d'embargo⁵. L'usage de la force en vue de stopper un génocide ou des massacres massifs pourrait être intégré à cet éventail d'activités. Il est probable que le nouveau concept stratégique, qui sera négocié cette année, examinera en détail les tâches « hors zone » dont l'Alliance pourrait se charger ainsi que les conditions afférentes à un tel engagement.

5 OTAN, Améliorer les capacités pour répondre à de nouvelles menaces, OTAN Briefing, décembre 2004.

Abréviations

AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
ANC	Congrès national africain
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CAVV	Commission consultative pour les problèmes de droit international
CCP	Commission de consolidation de la paix
CDH	Conseil des droits de l'homme
CDI	Commission du droit international
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIC	Centre sur la coopération internationale de l'université de New York
CIISE	Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États
CIJ	Cour internationale de justice
CPI	Cour pénale internationale
DAM	Département de l'appui aux missions
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
ESF	Force en attente de la CEDEAO
FAA	Force africaine en attente
G77	Groupe des 77
HCDH	Haut-Commissaire aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPI	Institut international pour la paix
LEA	Ligue des États arabes
MNA	Mouvement des non-alignés
NRF	Force de réaction rapide de l'OTAN
OEA	Organisation des États américains
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PICP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
R2P	Responsabilité de protéger
REACT	Équipes de coopération et d'assistance spécialisée rapide
RUF	Front uni révolutionnaire

SADC	Communauté sud-africaine de développement
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
UNITAR	Institut des Nations unies pour la formation et la recherche
UNSAS	Système des forces et moyens en attente

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s:
from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES,
janvier 2000
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational
authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION,
juin 2001
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004,
November 2001
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality,
January 2002
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE :
rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour
l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability,
August 2002
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES
BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la
pauvreté, *janvier 2003*

- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).