

COMMENTAIRE SUR LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

LOUIS SABOURIN

Si “la responsabilité de protéger” est devenue *un sujet d’actualité* depuis un peu plus d’une décennie et en même temps *une question très litigieuse*, c’est parce qu’elle touche à la fois aux intérêts fondamentaux des États et des individus et qu’elle représente un volet distinct et saillant de la promotion et de la défense des droits humains. Fondamentalement, le droit d’intervention humanitaire est lié à la *problématique* suivante: Des États ont-ils jamais le droit de prendre des mesures coercitives – et particulièrement militaires – contre un autre État pour protéger des populations menacées par ce dernier, et si oui, dans quelles circonstances? Cette problématique touche donc trois éléments principaux à savoir: 1) *la souveraineté des États*; 2) *la prévention*; et 3) *l’intervention*.

Chacune de ces questions pourrait faire l’objet d’exposés approfondis mais qu’il me suffise de souligner que nous avons eu dans cette salle, l’an dernier, un débat fort intéressant sur la notion de la souveraineté. Les événements survenus depuis, en particulier au cours des derniers mois, en Corée du Nord, en Iran, en Irak, à Gaza, dans les eaux au large de la Somalie, au Darfour, au Tibet et en Birmanie démontrent abondamment que ce n’est pas demain la veille que l’on règlera de façon définitive les contentieux concernant la réduction et la limitation ainsi que l’assertion et la défense de la souveraineté soit *absolue* soit *relative* dans les relations internationales. Une chose est certaine: si la souveraineté absolue est une espèce en voie de disparition, elle est quand même tenace. La primauté va maintenant aux débats concernant la notion de la *double souveraineté*, celle des *États* et celle des *individus*, telle qu’énoncée par Kofi Annan dans son célèbre article “The Two Concepts of Sovereignty” dans *The Economist*, du 18 septembre 1999. Ces discussions sont très vibrantes et

se poursuivront pendant très longtemps encore. Le Secrétaire général des Nations Unies de l'époque a bien défini le dilemme en soulignant:

State sovereignty in its most basic sense, is being redefined – not least by the forces of globalization and international co-operation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty – by which I mean the fundamental freedom of each individual, enshrined in the Charter of the UN and subsequent international treaties – has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the Charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them.

Il ne fait aucun doute à mes yeux qu'il s'agit ici de la *voix* de la raison ainsi que la *voie* à suivre à l'avenir par les États; mais nous savons que la *Raison d'État* a trop souvent d'autres objectifs et d'autres moyens que le Droit pour les promouvoir ou les atteindre.

* * *

La deuxième notion, à savoir la *prévention*, continue depuis très longtemps à soulever l'imagination et à mettre de l'avant des propositions pour prévenir et réduire la portée de crises humanitaires, comme la mise en place antérieure de projets d'assistance et de programmes de lutte contre la faim, la pauvreté, les abus contre le non-respect des droits humains, la mise en place de réformes favorisant le respect de l'État de droit, d'autres mesures, comme les bons offices, la médiation, la conciliation, jusqu'aux sanctions économiques et diplomatiques et les menaces de recours à l'embargo et à la force. La création d'une Cour pénale internationale et de tribunaux spéciaux, dans le cas du Rwanda, de la Bosnie et récemment du Cambodge représente d'autres instances liées à des crises humanitaires. La prévention est maintenant considérée, surtout dans le cadre des organismes internationaux, comme la pierre angulaire de la responsabilité de protéger. Mais, à l'évidence, ce qui se passe présentement dans le cas du Chef de l'État du Soudan démontre les limites de ce recours. Malgré un mandat d'arrêt émis par le Procureur de la Cour pénale internationale, il se permet de voyager dans plusieurs États qui ne reconnaissent pas l'autorité du Tribunal international.

* * *

Mais c'est la troisième dimension qui est beaucoup plus problématique, c'est-à-dire *l'intervention humanitaire directe*. Cette notion ne date pas des années récentes. En fait on trouve ses fondements lointains chez Hérodote, dans *Le droit des gens* et surtout dans *De jure belli ac pacis*, publié par Grotius en 1625, et dans lequel il faisait la critique de l'esclavage. Si tous les pères du droit international moderne, y compris De Vitoria, ont traité de divers aspects de l'intervention internationale, il a fallu attendre le 19^{ème} siècle pour voir naître la théorie et la pratique de l'intervention humanitaire. Elle a commencé à apparaître dans la littérature du droit international dès 1840 après les actions en Grèce de l'Angleterre, la France et la Russie, en 1827, pour arrêter les massacres et la suppression des populations; il en fut de même, après l'intervention de la France, en 1860, pour protéger les Chrétiens maronites en Syrie. En fait, il y a eu plus de cinq interventions humanitaires par les puissances européennes dans l'Empire ottoman, entre 1827 et 1908.

* * *

Le vingtième siècle allait ouvrir la porte à un développement exponentiel de traités, de chartes et d'études autant sur la nature même des droits humains, comme on l'a vu ici, que sur le droit humanitaire. À la suite des deux guerres mondiales et des abus commis, la Société des Nations et les Nations Unies favoriseront l'énoncé de Conventions et de Déclarations à cette fin. La Charte des Nations Unies et les décisions de la Cour internationale de Justice, notamment dans *l'affaire de Corfou* et dans celle du *Cas du Nicaragua contre les États Unis*, ont précisé les attributs de ce que pourrait être l'assistance humanitaire.

Par la suite, le débat sur cette importante notion a été, comme tant d'autres choses, teinté par les tensions existantes entre l'Est et l'Ouest. Pendant près d'un demi-siècle, on s'est déchiré sur "la nécessité d'intervenir" auprès des Kurdes, des Palestiniens, des Haïtiens, des Cachemiris, des Birmans, des Cambodgiens, des Tibétains, des Tamouls et plusieurs peuples africains. On a beaucoup parlé du "droit d'intervention" lors des crises de Hongrie, de Suez et de Tchécoslovaquie, et à la suite de nombreux conflits et guerres civiles sur plusieurs continents. Alors que les Opérations pour le maintien de la Paix de l'ONU, établies en 1956, devenaient courantes du Moyen-Orient au Congo, et ailleurs sur la planète, les interventions des Grandes et Moyennes Puissances, parfois par États interposés, du type de Cuba en Angola, allaient se poursuivre aussi sur une importante échelle. Les

abus contre les droits humains devinrent aussi fort évidents à l'occasion de la multiplication de guerre civiles et de drames internationaux, comme celui des réfugiés du Viet Nam, lesquels poussèrent diverses organisations non gouvernementales à tenter d'aller plus loin que pouvaient se le permettre La Croix Rouge internationale et Le Croissant Rouge international. C'est à l'époque de la Crise du Biafra que *Médecins sans Frontières* chercha, d'une manière directe et bien médiatisée, à faire reconnaître en 1966, la notion du "droit d'intervention humanitaire" dont le Professeur Bettati et Bernard Kouchner ont défini les dimensions et les limites dans leur ouvrage *Le devoir d'ingérence*, qui fit beaucoup de bruit à l'époque. Quelques années plus tard, le Ministre des Affaires étrangères du Canada, M. Lloyd Axworthy, suggéra qu'on utilise plutôt l'expression "la responsabilité de protéger".

D'une part, l'effondrement du Mur de Berlin en 1989 et l'implosion de l'Union soviétique en 1991, tout comme son retrait antérieur de l'Afghanistan, ainsi que la première guerre au Koweït et en Irak ont entraîné un changement profond dans l'opinion publique mondiale et des réclamations plus soutenues en faveur d'interventions internationales entendues en Bosnie et au Kosovo et non entendues au Rwanda et dans plusieurs autres régions.

Vers la fin des années quatre-vingt-dix, le terrain était prêt pour une discussion plus approfondie sur "la responsabilité de protéger". À la suite d'un appel lancé par Kofi Annan, en 1999 et surtout en 2000, le gouvernement canadien et quelques grandes fondations ont annoncé à l'Assemblée générale de l'ONU l'établissement de "la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté de l'État". Formée de douze membres de réputation internationale, la Commission a tenu des tables-rondes dans tous les régions du monde, consulté plus de deux cents experts et publié son rapport en septembre 2001, à peu près à la même époque que le 11 septembre, c'est-à-dire que sa teneur n'avait pas été influencée par ce tragique événement. Toutefois, l'intervention des États-Unis et de plus d'une quarantaine de pays en Irak, en mars 2003, et en Afghanistan allait donner à la lutte contre le terrorisme un ascendant spécial et réduire l'impact et la médiation de la notion de "la responsabilité de protéger".

Compte tenu de l'existence de nombreuses crises, le concept de "la responsabilité de protéger" fait partie de la problématique des relations internationales contemporaines. Plusieurs États la récusent alors que d'autres réclament sa mise en œuvre régulièrement. Les juristes ont tendance à reconnaître le bien-fondé des constatations de la Commission. Cette dernière a établi deux principes fondamentaux à savoir: 1) que c'est à l'État lui-même qu'incombe au premier chef "la responsabilité de protéger"; 2) que si

l'État n'est pas disposé ou apte à mettre un terme aux souffrances de son peuple, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. Cette responsabilité trouve ses fondements dans quatre éléments: 1) les obligations inhérentes à la notion de souveraineté; 2) l'article 24 de la Charte de l'ONU qui confère au Conseil de Sécurité la responsabilité de maintien de la paix et de la sécurité internationale; 3) les impératifs juridiques particuliers énoncés dans les déclarations, pactes et traités relatifs aux droits de l'homme et à la protection des populations, le droit international humanitaire et la législation nationale; 4) la pratique croissante des États et des organisations régionales ainsi que du Conseil de Sécurité lui-même.

“La responsabilité de protéger” comprend trois obligations particulières, notamment: 1) la responsabilité de *prévenir* dont j'ai fait déjà mention et qui incite à éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations; 2) la responsabilité de *réagir* devant des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures coercitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire; 3) La responsabilité de *reconstruire*: fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou avait pour objet d'éviter.

L'opérationnalité de la responsabilité de protéger doit tenir compte enfin de cinq conditions: 1) la gravité des périls: il faut raisonnablement craindre des atteintes ou des préjudices irréversibles et irrémédiables; 2) la finalité strictement humanitaire de l'intervention: il faut qu'elle vise à empêcher les dommages, les souffrances et les pertes humaines; 3) son caractère de dernier recours après l'épuisement des moyens pacifiques préalables; 4) sa soumission au principe de proportionnalité: les moyens militaires déployés devront être adaptés à la finalité salvatrice et comporter des règles d'engagement appropriées; 5) son déclenchement et la conduite des opérations reposeront sur le principe de bonne gouvernance de manière à éviter l'enlisement et l'échec (mobilisation de moyens matériels et humains suffisants et véloces en réserve).

Voilà donc pour les principes. Ceux qui suivent à la fois l'évolution du droit international et de la pratique des relations internationales savent que la théorie de “la responsabilité de protéger” a connu bien des avatars, au cours de la

dernière décennie, et surtout beaucoup d'interprétations différentes selon les lieux, les crises, les acteurs et les circonstances. Mais le 16 septembre 2005, le Sommet des chefs d'États et le gouvernement affirmait à l'ONU:

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.

Finalement, on a décidé de créer à New York un centre mondial pour la responsabilité de protéger. Ce centre, parrainé par le Canada, les Pays-Bas et le Rwanda, a été lancé le 14 février 2008. Des centres régionaux sont prévus en Afrique, en Europe et en Australie.

Conclusion

Pour ma part, je ne saurais suivre la ligne de certains qui nient la montée spectaculaire du droit humanitaire depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, ni celle de ceux qui entrevoient le monde à travers des prismes déformants en ne percevant pas la gravité des problèmes, des conflits, des terribles assauts contre les droits humains en maints lieux de la planète. La loi du plus fort et la loi du silence prévalent malheureusement en trop d'endroits face aux pires atrocités.

Je terminerai en mentionnant deux faits incontournables. Il y avait deux milliards et demi d'habitants sur la terre il y a 50 ans, il y en aura sept milliards, l'an prochain. Il y avait alors une soixantaine d'États-membres à l'ONU, alors qu'aujourd'hui il y en a 192. Notre monde est devenu fort complexe. "La responsabilité de protéger" a un immense avenir devant elle. Mais quel avenir?

Dans son remarquable texte devant les Nations Unies, le 18 avril 2008, Benoît XVI disait à ce sujet, et je conclus en le citant:

La reconnaissance de l'unité de la famille humaine et l'attention portée à la dignité innée de toute femme et de tout homme reçoivent aujourd'hui un nouvel élan dans le principe de la responsabilité de protéger. Il n'a été défini que récemment mais il était déjà implicitement présent dès les origines des Nations unies et, actuellement, il caractérise toujours davantage son activité. Tout État a le devoir pri-

mordial de protéger sa population contre les violations graves et répétées des droits de l'homme, de même que conséquences de crises humanitaires liées à des causes naturelle ou provoquées par l'action de l'homme. S'il arrive que les États ne soient pas en mesure d'assurer une telle protection, il revient à la communauté internationale d'intervenir avec les moyens juridiques prévus par la Charte des Nations unies et par d'autres instruments internationaux. L'action de la communauté internationale et de ses institutions, dans la mesure où elle est respectueuse des principes qui fondent l'ordre international, ne devrait jamais être interprétée comme une coercition injustifiée ou comme une limitation de la souveraineté. À l'inverse, c'est l'indifférence ou la non-intervention qui causent de réels dommages. Il faut réaliser une étude approfondie des modalités pour prévenir et gérer les conflits, en utilisant tous les moyens dont dispose l'action diplomatique et en accordant attention et soutien même au plus léger signe de dialogue et de volonté de réconciliation.

Le principe de la "responsabilité de protéger" était considéré par l'antique *ius gentium* comme le fondement de toute action entreprise par l'autorité envers ceux qui sont gouvernés par elle: à l'époque où le concept d'État national souverain commençait à se développer, le religieux dominicain Francisco De Vitoria, considéré à juste titre comme un précurseur de l'idée des Nations unies, décrivait cette responsabilité comme un aspect de la raison naturelle partagé par toutes les nations, et le fruit d'un droit international dont la tâche était de réguler les relations entre les peuples.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE:

- Annan, Kofi (2001). *The UN Millennium Report, We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York: United Nations.
- Axworthy, Lloyd (2001). "Human Security and Global Governance: Putting People First", *Global Governance* 7, no. 1.
- Benoit XVI, (2008). Discours prononcé devant l'assemblée générale des Nations Unies. New York, le 18 avril 2008. http://www.nytimes.com/interactive/2008/04/18/us/nationalspecial2/20080418_pope_speech_feature.html.
- Bettati, Mario et Bernard Kouchner (1987). *Le devoir d'ingérence*, édition Denoël.

- Bettati, Mario (2007). "Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger", *Outre-Terre*, no 20, p. 381-389.
- Boutros-Gali, Boutros (1995). *An Agenda for Peace*, New York: United Nations.
- Brunderlen, Claude (2001). "People's Security as a New Means of Global Stability", *International Review of the Red Cross*, Vol. 83 No. 842: 353-366.
- Buirette Patricia et Philippe Lagrange (2008). *Le droit international humanitaire*, Collection Repère, Éditions la Découverte, Paris.
- Centre de Recherche pour le Développement International (2001). *La responsabilité de protéger. Le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, 99 p.
- Chesterman, Simon (2001). *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Comité International de la Croix-Rouge (2007). *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*. XXXe conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Genève, Suisse.
- Dacyl, Janina W (1996). "Sovereignty versus Human Rights: From Past Discourses to Contemporary Dilemmas", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9 No. 2: 136-165.
- Frye, Alton (2000). *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine: Three Options Presented as Memoranda to the President*. New York: Council on Foreign Relations.
- Hampson, Françoise J. (2008). "The relationship between international humanitarian law and human rights law from the perspective of a human rights treaty body", *International Review of the Red-Cross*. Volume 90, no 871, p. 549-572.
- Hedley, Bull ed. (1984). *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Kellenberger, Jakob (2008). *Droit international humanitaire, droits de l'homme et opérations de paix*. Discours d'ouverture de la XXXIe Table ronde sur les questions contemporaines de droit international humanitaire. Institut international de droit humanitaire de San Remo, <http://www.cicr.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/peace-operations-statement-040908?opendocument>
- MacFarlane, S. Neil and Thomas G. Weiss (2000). "Political Interest and Humanitarian Action", *Security Studies*, 10, no. 1, pp. 120-152.
- Makinda, M. Samuel (1996). "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations", *Global Governance* 2, no. 2.

- Moore, Jonathan, ed. (1998). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Rufin, Jean-Christophe (1994). *L'aventure humanitaire*. Paris: Gallimard.
- Ryan M. Christopher (1997). "Sovereignty, Intervention, and the Law: A Tenuous Relationship of Competing Principles", *Millennium: Journal of International Studies*, 26.
- Simons, Penelope (2000). *Humanitarian Intervention: A Review of the Literature*, Waterloo: Project Ploughshares.
- Weiss, G. Thomas and Don Hubert (2002). *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*. Supplemental Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research, Ottawa. 46 p.
- Wheeler, Nicholas J (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford: Oxford University Press.