

La responsabilité de protéger à l'aune de la morale et du droit

Nicolas Michel

Président
de l'Académie de droit international humanitaire
et de droits humains,
Suisse

Le concept de responsabilité de protéger et ses fondements juridiques : Les défis contemporains¹

Le choix de l'expression « responsabilité de protéger » pose inévitablement la question du caractère normatif de cette responsabilité. Est-ce une norme ? De quelle nature, politique, éthique ou juridique ? Si c'est une norme juridique, quel est son contenu et quels sont ses effets ? Si ce n'est pas une norme juridique, quelle est sa relation avec les normes pertinentes du droit international ? L'exposé qui suit, consacré à la question de la responsabilité de protéger en tant que « norme », commence par présenter, dans une première partie, les termes qui sont utilisés dans les documents fondamentaux qui ont concouru à l'émergence et à la consécration du concept, cette présentation étant suivie de quelques commentaires (I.). Il se poursuit, dans une deuxième partie, par le traitement de points discutés (II.). Il se termine par quelques réflexions en guise de conclusion.

I. La responsabilité de protéger en tant que « norme »

A. Les documents fondamentaux

Le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), la commission internationale constituée à l'initiative du gouvernement du Canada qui a forgé et proposé en 2001 le concept de la responsabilité de protéger², conçoit la responsabilité de protéger non pas comme une restriction à la souveraineté étatique mais comme une implication de cette souveraineté, en ce sens que, aux yeux de la Commission, « la souveraineté des Etats implique une responsabilité, et c'est à l'Etat lui-même qu'incombe,

¹ La présente contribution est, pour l'essentiel, composée d'extraits d'une publication de l'auteur, intitulée *La responsabilité de protéger – Une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse*, publiée dans la *Revue de droit suisse*, 131 (2012) II/1, p. 5 – 109 (p. 60 – 69 et 108 – 109).

² *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Ottawa 2001 (Rapport CIISE).

au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple »³. [*State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.*] Le rapport évoque pour la première fois la question de la normativité de la responsabilité de protéger dans les termes suivants : « Certes, on n'est pas encore suffisamment fondé à affirmer qu'un nouveau principe de droit international coutumier est apparu, mais une pratique croissante des Etats et des organisations régionales, ainsi que les précédents du Conseil de sécurité, donnent à penser qu'un principe directeur est apparu - qui, de l'avis de la Commission, pourrait à juste titre être appelé « la responsabilité de protéger ». (...) Le principe émergent en question veut que l'intervention à des fins de protection humaine, y compris l'intervention militaire dans des cas extrêmes, est admissible lorsque des civils sont en grand péril ou risquent de l'être à tout moment et que l'Etat en question ne peut pas ou ne veut pas mettre fin à ce péril ou en est lui-même l'auteur. ⁴ » [*While there is not yet a sufficiently strong basis to claim the emergence of a new principle of customary international law, growing state and regional organization practice as well as Security Council precedent suggest an emerging guiding principle – which in the Commission's view could properly be termed “the responsibility to protect.” (...) The emerging principle in question is that intervention for human protection purposes, including military intervention in extreme cases, is supportable when major harm to civilians is occurring, and the state in question is unable or unwilling to end the harm, or is itself the perpetrator.] Le texte original en anglais est utile à la compréhension de la version française. En effet, l'expression « donnent à penser qu'un principe directeur est apparu » est la traduction de « suggest an emerging guiding principle ». Même si, dans ce passage, la Commission utilise l'expression de « principe émergent », elle affirme un peu plus loin ce qui suit : « il s'agit simplement de constater qu'il existe un corpus important et croissant de droit et de pratique confortant l'idée selon laquelle, quelle que soit la forme appropriée d'exercice de cette responsabilité, les Etats en tant que communauté au sens large ont une responsabilité de protéger à l'égard tant de leurs propres citoyens que de ceux d'autres Etats »⁵. [*the point is simply that there is a large and accumulating body of law and practice which supports the notion that, whatever form the exercise of that responsibility may properly take, members of the broad community of states do have a responsibility to protect both their own citizens and those of other states as well.*]*

Plus loin dans le Rapport, à propos du rôle et de la responsabilité du Conseil de sécurité, la Commission évoque l'évolution dans la manière dont le Conseil de sécurité a interprété la notion de menace contre la paix, au sens de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, pour y inclure des aspects de la sécurité humaine, y compris dans des cas de situations internes. La Commission affirme ceci : « Il est permis de considérer que ce que le Conseil de sécurité faisait effectivement dans ces cas-là, c'était donner une consistance à ce que nous avons appelé (...) le principe directeur [*the emerging guiding principle*] de la « responsabilité de protéger », principe qui repose sur divers fondements juridiques (dispositions des traités relatifs aux droits de l'homme, Convention contre le génocide, Conventions de Genève, Statut

³ Rapport CIISE (note 2), p. XI, 8 s. et 12 ss.

⁴ *Ibid.*, par. 2.24 et 2.25.

⁵ *Ibid.*, par. 2.27.

de la Cour pénale internationale, etc.), sur une pratique étatique croissante, et sur la pratique du Conseil de sécurité lui-même. Si cette évolution perdure, elle peut aboutir un jour à la reconnaissance d'une nouvelle règle du droit international coutumier à cet effet, mais, comme on l'a déjà reconnu plus haut, il serait tout à fait prématuré de prétendre qu'une telle règle existe d'ores et déjà.⁶» *[It is arguable that what the Security Council has really been doing in these cases is giving credence to what we described (...) as the emerging guiding principle of the "responsibility to protect," a principle grounded in a miscellany of legal foundations (humanrights treaty provisions, the Genocide Convention, Geneva Conventions, International Criminal Court statute and the like), growing state practice – and the Security Council's own practice. If such a reliance continues in the future, it may eventually be that a new rule of customary international law to this effect comes to be recognized, but as we have already acknowledged it would be quite premature to make any claim about the existence now of such a rule.]*

Pour que les propositions de la commission créée à l'initiative du Canada soient mises en œuvre, il fallait encore qu'elles soient acceptées et consacrées par la communauté internationale, ce qui fut fait en 2005, à l'occasion du Sommet mondial marquant le sixantième anniversaire des Nations Unies. En vue de ce Sommet, le Secrétaire général Kofi Annan avait proposé à l'Assemblée générale, dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande » *[In Larger Freedom]* d'adopter le nouveau concept. Il l'a fait en ces termes: « La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté et, plus récemment, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement et ses 16 membres, originaires du monde entier, ont souscrit à ce qu'ils décrivent comme une « nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection » (voir A/59/565, par. 203). Bien que parfaitement conscient du caractère sensible de la question, j'approuve résolument cette démarche. Je suis convaincu que nous devons assumer la responsabilité de protéger et, lorsque c'est nécessaire, prendre les mesures qui s'imposent. ⁷» *[The International Commission on Intervention and State Sovereignty and more recently the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, with its 16 members from all around the world, endorsed what they described as an "emerging norm that there is a collective responsibility to protect" (see A/59/565, para. 203). While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it.]* A noter que, dans la version originale anglaise, les termes utilisés pour évoquer la « nouvelle norme » ne sont pas « new norm » mais « emerging norm ».

On relèvera encore que la Secrétaire général insère sa proposition dans une partie de son Rapport consacrée non pas au recours à la force armée mais à la primauté du droit, au respect des droits de l'homme et à la démocratie. Selon lui, lorsque la communauté internationale

⁶ *Ibid.*, par. 6.17.

⁷ Rapport « Dans une liberté plus grande », A/59/2005, du 24 mars 2005, par. 135, et Annexe, par. 7, let. b).

agit, à titre subsidiaire, elle le fait pour aider à protéger les droits de l'homme (et le bien-être des populations civiles)⁸, et cela au titre de la liberté de vivre dans la dignité.

Le concept de la responsabilité de protéger est adopté et consacré formellement par l'Assemblée générale, réunie au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement, le 16 septembre 2005, dans le Document final du Sommet mondial de 2005.⁹ La comparaison des versions française et anglaise de la résolution révèle une incertitude en ce qui concerne la portée exacte et la nature de la notion de responsabilité de protéger. Alors que le texte anglais affirme « Each individual State has the responsibility to protect its population (...) », la traduction française opte pour une formulation qui n'utilise pas le mot de responsabilité et s'exprime ainsi: « C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations (...) »¹⁰. Pourtant, cette différence dans les versions linguistiques ne devrait pas se voir attribuer une importance exagérée, pour au moins deux raisons. D'abord, la phrase qui, dans la version française, suit immédiatement celle qui vient d'être citée commence par « Cette responsabilité consiste (...) ». Ensuite, la différence semble trouver son origine dans des résolutions bien plus anciennes de l'Assemblée générale, par exemple une résolution du 19 décembre 1991, sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle l'expression anglaise « Each State has the responsibility » est aussi traduite par « C'est à chaque Etat qu'il incombe »¹¹.

Un nouveau Secrétaire général, BanKi-moon, entre en fonction le 1^{er} janvier 2007. Il s'affirme rapidement comme un promoteur résolu du concept de la responsabilité de protéger et, surtout, de sa mise en pratique effective. Le 12 janvier 2009, il adresse à l'Assemblée générale un rapport sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger »¹². Plusieurs passages du rapport soulignent combien les dispositions du Document final du Sommet de 2005 sur la responsabilité de protéger sont « fondées sur le droit international en vigueur »¹³. Le paragraphe le plus explicite a la teneur suivante : « Il faut souligner que les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet sont fermement ancrées dans des principes bien établis de droit international. En vertu du droit international conventionnel et coutumier, les Etats sont tenus de prévenir et de réprimer le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. 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. La formulation, par le Sommet, de la responsabilité de protéger ne visait nullement à minimiser l'ensemble beaucoup plus large d'obligations résultant du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit pénal international. Il convient aussi de souligner que des actions au titre des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet ne sauraient être entreprises que conformément aux dispositions, objectifs et principes de la Charte des Nations Unies. La responsabilité de

⁸ *Ibid.*, par. 135.

⁹ A/RES 60/1, du 16 septembre 2005, par. 138 – 140 (voir Annexes I et II).

¹⁰ A/RES 60/1, du 16 septembre 2005, par. 138. A noter que le par. 139, qui traite de la responsabilité de la communauté internationale, utilise les mêmes expressions que celles du par. 138, dans les deux langues.

¹¹ A/RES/46/182, Annexe, Principe 4.

¹² Rapport sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », A/63/677, du 12 janvier 2009.

¹³ *Ibid.*, par 2.

protéger ne porte pas atteinte, mais en fait renforce l'obligation juridique imposée aux Etats membres de s'abstenir de recourir à la force, si ce n'est en conformité avec les dispositions de la Charte.¹⁴ » *[It should be underscored that the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome are firmly anchored in well-established principles of international law. Under conventional and customary international law, States have obligations to prevent and punish genocide, war crimes and crimes against humanity. Ethnic cleansing is not a crime in its own right under international law, but acts of ethnic cleansing may constitute one of the other three crimes. The Summit's enunciation of the responsibility to protect was not intended to detract in any way from the much broader range of obligations existing under international humanitarian law, international human rights law, refugee law and international criminal law. It should also be emphasized that actions under paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome are to be undertaken only in conformity with the provisions, purposes and principles of the Charter of the United Nations. In that regard, the responsibility to protect does not alter, indeed it reinforces the legal obligations of Member States to refrain from the use of force except in conformity with the Charter.]*

Ou encore, un peu plus loin : « Cette responsabilité (...) incombe avant tout à l'Etat. Elle découle autant de la nature de la souveraineté de l'Etat que des obligations juridiques préexistantes et permanentes des Etats, et non pas seulement de la formulation et de l'acceptation relativement récentes de la responsabilité de protéger »¹⁵. *[That responsibility (...) lies first and foremost with the State. The responsibility derives both from the nature of State sovereignty and from the pre-existing and continuing legal obligations of States, not just from the relatively recent enunciation and acceptance of the responsibility to protect.]*

Au moment du dialogue interactif qui s'est déroulé au sein de l'Assemblée générale au sujet du Rapport précité du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Edward Luck, le Conseiller spécial du Secrétaire général, a formulé des remarques introductives dans le but, entre autres, de dissiper plusieurs mythes, dont celui-ci : « the tired canard that R2P offers new legal norms or would alter the Charter basis for Security Council decisions, when it is a political, not legal, concept based on well-established international law and the provisions of the UN Charter »¹⁶.

B. Commentaires

La manière dont les textes fondamentaux traitent de la question de la normativité de la responsabilité de protéger appelle quelques commentaires.

¹⁴ *Ibid.*, par. 3.

¹⁵ *Ibid.*, par. 11, let. a). Voir aussi par. 18.

¹⁶ « Remarks to the General Assembly on the Responsibility to Protect », 23 juillet 2009, p. 3 (<http://www.un.org/ga/president/63/interactive/protect/luck.pdf>).

Le premier élément frappant est que le vocabulaire est fluctuant et incertain. « Principe émergent », « principe directeur », « nouvelle norme », « norme émergente », autant d'expressions qui illustrent la portée politique du concept et font inévitablement surgir des incertitudes du point de vue juridique. Mais l'approche politique n'exclut pas nécessairement un contenu juridique, tant s'en faut. C'est précisément un des points qui sera discuté ci-après.

Il est aussi surprenant qu'aucun des documents fondamentaux ne traite de manière approfondie la question des titulaires de la responsabilité de protéger. Qui sont-ils ? Certes, on l'a dit, les documents de base affirment tous que la responsabilité primaire incombe à l'Etat, soit à l'Etat sous la juridiction duquel les situations génératrices de la responsabilité se produisent ou menacent de se produire. Mais, quant aux titulaires de la responsabilité subsidiaire, les documents ne sont pas très précis ni détaillés. Ils utilisent l'expression générale de « communauté internationale » ou de « communauté des Etats dans son ensemble ». Ils évoquent les rôles spécifiques de certains organes des Nations Unies, avant tout du Conseil de sécurité mais aussi de l'Assemblée générale et du Secrétariat et plus particulièrement du Secrétaire général. Ils font aussi référence au rôle d'organisations régionales ou sous-régionales. La mention d'une pluralité d'acteurs n'est toutefois pas accompagnée de réflexions sur la manière dont ces responsabilités multiples interagissent.

On relèvera aussi que, d'une manière plus ou moins explicite, tous les documents fondamentaux font mention d'obligations juridiques sous-jacentes, même s'ils le font de manière très partielle. Alors même que ces documents restent souvent confus sur la question de la nature de la « norme », ils soutiennent tous l'idée que la responsabilité de protéger repose sur un socle juridique préexistant bien établi.

II. Points discutés

A. Le sens du terme « norme »

L'une des premières difficultés que l'on rencontre dans le débat sur la normativité de la responsabilité de protéger est le sens donné au terme « norme ». Si les praticiens ne sont pas toujours rigoureux dans l'emploi des termes, les universitaires participant au débat ne le sont pas forcément davantage. La confusion trouve parfois sa source dans la diversité des disciplines auxquelles se rattachent les différents auteurs. Un terme n'a pas toujours la même signification d'une discipline à l'autre. Ainsi des spécialistes de relations internationales utiliseront parfois le terme de « norme » dans un sens différent de celui que les juristes lui donnent. Et les juristes eux-mêmes auront des difficultés à s'accorder sur la définition de la norme juridique ou, plus spécifiquement, de la règle de droit. Pour rendre les choses plus compliquées encore, il faut reconnaître que la norme a une consistance et des effets différents selon qu'elle relève de l'ordre juridique interne d'un Etat respectueux des principes de l'état de droit, ou de l'ordre juridique international dans lequel les fonctions législatives, judiciaires

et exécutives sont exercées de manière bien différente¹⁷. La normativité de la règle internationale souffre souvent, en effet, d'un manque d'effectivité dans la mise en œuvre de la règle. Elle peut manquer aussi de précision en raison des aléas d'une codification résultant parfois de compromis diplomatiques ou, à défaut de codification, à cause du manque de netteté des contours de règles coutumières ou de principes généraux. Au surplus, la complexité est accrue du fait que le droit international a cherché à s'accommoder de situations intermédiaires, entre le droit formel et l'invitation pressante, en créant la catégorie de la *soft law* ?

Rappelons encore que le Document final du Sommet de 2005 a été adopté sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, qu'une résolution de ce type a le caractère d'une recommandation et que, sauf circonstances particulières, un tel instrument n'exerce pas d'effet juridique obligatoire à l'égard des Etats Membres¹⁸. De plus, le texte même des paragraphes 138 et 139 n'est pas rédigé comme le seraient des dispositions à caractère législatif. La thèse de la normativité de la responsabilité de protéger ne pourrait donc prendre appui ni sur la nature de l'acte ni sur son style.

Il ne fait guère de doute que les documents fondamentaux et, en premier lieu, le Document final du Sommet de 2005 voulaient à tout le moins affirmer une responsabilité morale et une responsabilité politique. L'Assemblée générale voulait-elle aussi instituer ou reconnaître une responsabilité juridique ? Pour répondre à cette question, il importe de s'interroger sur le sens du terme « responsabilité » tel qu'il est utilisé par la résolution du Sommet de 2005, tout en gardant à l'esprit le fait que cette résolution n'utilise le terme de responsabilité que lorsqu'elle traite de mesures non-coercitives, et qu'elle l'omet intentionnellement lorsqu'elle mentionne l'adoption de mesures coercitives.

B. Le sens du terme « responsabilité »

Le sens à donner au terme de « responsabilité » fait aussi partie des points discutés¹⁹. Le Rapport CIISE, qui a forgé la notion de responsabilité de protéger, ne permet pas de trancher la question. Les documents fondamentaux qui ont suivi, en particulier le Document final du

¹⁷ Voir à ce propos les réflexions éclairantes de PIERRE-MARIE DUPUY, Situation et fonctions des normes internationales, in : Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Paris 1987, p. 155 – 160 (156 s.). Voir aussi LOUISE ARBOUR, *The Responsibility to Protect as a Duty of care in International Law and Practice*, 34 *Review of International Studies* 2008, p. 445 – 458 (L'auteur utilise l'expression "A new norm is born").

¹⁸ Sur la question de la nature et des effets des résolutions de l'Assemblée générale, voir, par exemple, Patrick DAILLER, MATHIAS FORTEAUET ALAIN PELLET, *Droit international public*, 8^e éd. Paris 2009, p. 410.

¹⁹ Voir, par exemple, ANNE-LAURE CHAUMETTE, La responsabilité de protéger, interrogations sémantiques, in : Anne-Laure Chaumette et Jean-Marc Thouvenin(éd.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après*, Colloque du 14 novembre 2011 organisé par le CEDIN à Paris, 2012. Voir aussi GIORGIO GAJA, Introduction, in : Société Française pour le Droit International, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris 2008, p. 87 ; SANDRA SZUREK, Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale, in : Société Française pour le droit international, *idem*, p. 91 ss (92 s.) ; BARBARA DELCOURT, La responsabilité de protéger et l'interdiction du recours à la force : entre normativité et opportunité, in : Société Française pour le droit international, *idem*, p. 305 ss (306 s. et 310 s.).

Sommet de 2005, ne donnent pas non plus d'indications précises à ce sujet. A plus forte raison, ils ne donnent pas d'indication sur le point de savoir si le terme de responsabilité désignerait un ensemble d'obligations de comportement (règles primaires) ou les conséquences de la violation de ces obligations (règles secondaires) ou les deux ? Malgré les indéterminations, les textes laissent paraître au moins deux certitudes. La première est que les auteurs des documents étaient conscients de l'existence d'un grand nombre d'obligations juridiques sous-jacentes. La seconde est qu'ils voulaient, par l'usage du terme responsabilité, indiquer à la fois l'obligation d'agir efficacement, si possible dès le stade de la prévention, et aussi l'obligation pesant sur les auteurs des crimes visés de répondre de leurs actes. Dans ce but, les auteurs voulaient aussi que toutes les obligations juridiques existantes soient mises en œuvre et que leur violation entraîne des conséquences. En utilisant le terme de responsabilité, ils n'entendaient pas seulement conférer une permission ou reconnaître un droit d'agir. Leur objectif était de pousser tous les acteurs concernés, les Etats d'abord mais aussi la communauté internationale dans son ensemble, à reconnaître leur devoir d'agir, et à se comporter en conséquence. Le terme de responsabilité auquel recourt la Charte des Nations Unies, à son Article 24, pour conférer au Conseil de sécurité la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » [*primary responsibility for the maintenance of international peace and security*] pourrait bien avoir servi d'exemple aux auteurs du concept, non pas pour faire allusion à un rôle privilégié du Conseil de sécurité mais pour exprimer le type d'attitude que les auteurs de la Charte attendaient de lui : un engagement effectif et efficace au service de la paix.

Quant aux termes utilisés par le Document final du Sommet de 2005, il faut être conscient du fait qu'ils ont été négociés très soigneusement au sein de l'Assemblée générale. On relèvera, d'une part, qu'à propos de la responsabilité primaire de chaque Etat, les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en un Sommet formel et solennel de l'Assemblée générale, déclarent : « Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. ²⁰ » [*We accept that responsibility and will act in accordance with it.*] On rappellera, d'autre part, qu'à propos de mesures coercitives que la communauté internationale serait amenée à prendre à titre subsidiaire, le Document final du Sommet de 2005 omet intentionnellement le terme de responsabilité²¹. Cela signifie manifestement que les négociateurs n'étaient pas prêts à ce que le Document impose, par lui-même, des obligations nouvelles ni politiques ni, à plus fortes raisons, juridiques.

Que les auteurs du concept de la responsabilité de protéger aient voulu en faire une norme distincte ou non, qu'ils aient entendu donner au terme de responsabilité une portée juridique (primaire ou secondaire) ou non, ils étaient conscients, on l'a dit, des obligations juridiques sous-jacentes. Ces obligations étant, elles aussi, objet de discussions, il importe d'en traiter. Il est certes impossible de le faire de manière détaillée et circonstanciée dans un bref exposé tel que celui-ci, mais il importe de proposer, au moins, quelques réflexions générales introductives.

²⁰ A/RES/60/1 (note 9), par. 138.

²¹ *Ibid.*, par. 139, 2^e phrase.

C. Observations générales sur les règles sous-jacentes à la responsabilité de protéger

L'identification des règles qui sous-tendent la responsabilité de protéger, de leur portée et de leurs effets, appelle des observations sur leur objet, leurs sources et les caractéristiques spécifiques de certaines d'entre elles. On notera, à titre préliminaire, que la protection dont il s'agit doit être comprise dans un sens large, qui ne se limite pas aux mesures de protection découlant du droit international humanitaire.

Premièrement, quant à l'objet des règles à identifier, il convient de tenir compte du fait que la portée du concept de responsabilité de protéger a été limitée, dans la résolution du Sommet de 2005, à la protection des populations contre trois crimes internationaux, le génocide, les crimes de guerre, et les crimes contre l'humanité, ainsi que contre le nettoyage ethnique. Ce dernier n'étant pris en compte que dans la mesure où ses éléments sont aussi couverts par les trois crimes, c'est sur eux trois que se portera la recherche des règles applicables. Partant, il y aura lieu de se référer au droit pénal international, en se rappelant que, bien que cette discipline a pour objet la répression de comportements d'individus, la plupart des crimes visés représentent aussi des faits internationalement illicites imputables aux Etats, dans la mesure où ils sont commis de manière massive et systématique²². La recherche ne saurait toutefois se limiter aux règles de droit pénal international. Celui-ci tirant ses origines non seulement du droit pénal national mais aussi du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire²³, il faudra prendre en compte les apports de ces disciplines pour obtenir une image suffisamment complète des comportements attendus des Etats et des obligations qui pèsent sur eux.

Deuxièmement, en ce qui concerne les sources de ces obligations, il faut les aborder dans la diversité de leurs types. Les sources conventionnelles sont abondantes (traités internationaux en matière de droits de l'homme, droit international humanitaire, droit pénal international, génocide, torture ; chartes d'organisations internationales ; etc.). Suivant les situations, il faudra s'en remettre aussi au droit édicté par des organisations internationales (par exemples aux statuts de tribunaux internationaux), et, à défaut de droit édicté applicable, au droit international coutumier, aux principes généraux du droit et aux sources auxiliaires du droit international, soit la jurisprudence (en particulier celle de la Cour internationale de Justice ou de tribunaux pénaux internationaux ou hybrides) et la doctrine. La *soft law* pourra occasionnellement offrir des appoints intéressants.

Troisièmement, à propos des caractéristiques spécifiques de certaines normes, il faut noter qu'un certain nombre des règles applicables ont des effets juridiques renforcés, soit lorsqu'elles sont considérées comme des normes dites *erga omnes* (des normes dont le respect est dû à la communauté internationale dans son ensemble et dont la violation est invocable par tous les

²² Voir à ce propos, ANTONIO CASSESE, *International Criminal Law*, 2^e éd., Oxford 2008, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 6.

Etats), soit qu'elles appartiennent à ce que l'on appelle *le jus cogens*, soit aux normes impératives de droit international public qui, par définition, ne souffrent d'aucune dérogation.

Quatrièmement, la responsabilité de protéger revenant en premier lieu à chaque Etat mais incombant aussi à la communauté internationale, il importe de distinguer entre les règles applicables selon les titulaires d'obligations, qu'il s'agisse de l'Etat territorial, des Etats tiers ou des organisations internationales.

D. Les obligations constitutives de la responsabilité de protéger

Les personnes qui s'intéressent à une étude plus approfondie des obligations constitutives de la responsabilité de protéger liront avec intérêt plusieurs études sur le sujet²⁴. Toutes ces études démontrent que le concept de la responsabilité de protéger dispose d'un fondement solide en droit.

Quant à savoir si la responsabilité de protéger est une norme, au sens de règle de droit, deux approches principales sont possibles. Soit la réponse est négative, mais elle doit alors être assortie de la précision que la responsabilité de protéger repose sur un ensemble d'obligations juridiques bien établies. Soit la réponse est positive, mais elle doit spécifier que la portée de la norme est définie par l'ensemble des portées respectives des règles sous-jacentes. Le choix entre les deux réponses dépend de préférences méthodologiques, politiques ou stratégiques. Compte tenu des réticences persistantes de la part d'un certain nombre de membres des Nations Unies, il ne semble pas nécessaire ni utile d'entretenir une controverse sur cette question. Mieux vaut continuer à insister sur la nécessité d'une mise en œuvre effective du

²⁴ En plus de la contribution de l'auteur du présent exposé mentionnée à la note 1, un nombre croissant de publications sont consacrées à l'examen de cette question. Voir, en particulier, SANDRA SZUREK, Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale, in : Société Française pour le Droit International, La responsabilité de protéger, Colloque de Nanterre, Paris 2008, p. 91 – 134 ; ANDREW CLAPHAM, Responsibility to Protect – “Some sort of Commitment”, in: Vincent Chetail (éd.), Conflits, sécurité et coopération : Liber amicorum Victor-Yves Ghebali, Bruxelles 2007, p. 169 – 192 ; EKKEHARD STRAUSS, A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the assumed Nature of the Responsibility to Protect, 1 Global Responsibility to Protect 2009, p. 291 – 323 ; ANNE ORFORD, International Authority and the Responsibility to Protect, CAMBRIDGE 2011, p. 22ss ; JUTTABRUNNÉE ET STEPHEN J. TOOPE, The Responsibility to Protect and the Use of Force : Building Legality ?, 2 Global Responsibility to Protect 2010, p. 191 – 212 ; LAURENCE BOISSON DE CHAZOURNES ET LUIGI CONDORELLI, De la « responsabilité de protéger » ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie, 1 Revue générale de droit international public 2006, p. 11 – 18 ; IDEM, Quelques remarques à propos de l'obligation de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire en toutes circonstances, in : Christophe Swinarski (éd.), Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de J. Pictet/Comité international de la Croix-Rouge, La Haye 1984, p. 17 – 35 ; ANNE PETERS, The Security Council's Responsibility to Protect, 8 International Organizations Law Review 2011 15 – 54 (21 ss) ; ALEX J. BELLAMY, The Responsibility to Protect – Five Years On, 2/24 Ethics and International Affairs 2010, p. 160 ss ; LUDOVICA POLLI, La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali, Naples 2011, p. 59 ss.; voir aussi OLIVIER CORTEN ET PIERRE KLEIN, L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats, 11 Revue trimestrielle des droits de l'homme 1992, p. 343 – 364 (344 ss).

concept et poursuivre le travail sur les modalités concrètes de cette mise en œuvre, sur la base et dans les limites du droit existant. Un chemin considérable serait accompli si les règles existantes étaient appliquées correctement. C'est l'un des mérites principaux du concept de la responsabilité de protéger que de mettre en place un cadre conceptuel dynamique destiné à une meilleure application des règles existantes, et d'offrir encore un réel potentiel de développement à cet égard.

Conclusion

L'avènement du concept de la responsabilité de protéger peut être compris comme le signe de développements fondamentaux qui vont bien au-delà du concept lui-même. Même si le phénomène est nouveau et encore fragile, il est l'une des expressions de la naissance d'une communauté internationale nouvelle.

La communauté internationale est en passe de devenir bien plus qu'un lieu de coopération entre Etats souverains. Elle devient une véritable communauté politique et même une véritable société politique, avec ses valeurs propres, dont les composantes sont multiples. Certes les Etats y jouent un rôle essentiel. Ils sont indispensables. Mais les organisations internationales, la société civile, le secteur privé et, surtout, les personnes humaines en sont devenues des sujets et des acteurs à part entière.

L'Etat porte une responsabilité dans la manière dont il exerce sa souveraineté. Si son comportement viole des valeurs essentielles de la communauté internationale, en particulier s'il est dépourvu de la volonté ou de la capacité de protéger sa population de graves exactions, la communauté internationale doit prendre le relais et exercer, à titre subsidiaire, sa propre responsabilité.

Conçue de cette manière et non comme un avatar du concept de l'intervention humanitaire, la responsabilité de protéger, si elle est mise en œuvre correctement, est l'expression d'une nouvelle culture. Encore faut-il, précisément, qu'elle soit bien distinguée de sa devancière malheureuse et regrettable, le concept de l'intervention humanitaire. On a parfois dit, trop rapidement, que la responsabilité de protéger n'est qu'une nouvelle forme d'intervention humanitaire alors qu'elle s'en distingue sur plusieurs points essentiels qu'il importe d'identifier. 1) La responsabilité de protéger déplace l'attention prioritaire, des intervenants vers les victimes. 2) Au lieu de se focaliser sur la seule intervention militaire, elle recentre les énergies sur d'autres aspects plus importants : la prévention des crimes les plus graves, les mesures de réaction non coercitive, et aussi la reconstruction des sociétés affectées par des conflits. 3) Elle n'est pas conçue comme une exception à la souveraineté étatique mais comme une partie intégrante d'une souveraineté responsable. 4) Les situations dans lesquelles le concept s'applique (trois crimes internationaux et le nettoyage ethnique) sont plus restreintes et plus précises que l'étaient les circonstances indéterminées de l'intervention humanitaire. 5) La responsabilité de protéger met l'accent sur le rôle de l'État au lieu de définir exclusivement

le rôle de la communauté internationale. Celle-ci a une responsabilité propre mais seulement dans la mesure où l'Etat, titulaire de la responsabilité primaire, manque à ses devoirs. 6) La responsabilité de protéger fait partie du domaine de l'état de droit et non pas de celui du recours à la force armée. Elle n'est pas conçue pour servir de justification à des opérations militaires non conformes à la Charte des Nations Unies. 7) Elle comporte un important volet d'assistance aux Etats. 8) Elle n'est pas conçue pour être un mécanisme de substitution destiné à remplacer le Conseil de sécurité, mais pour faire en sorte que celui-ci exerce effectivement sa responsabilité lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées.

Comprise comme elle doit l'être, la responsabilité de protéger offre un apport constructif à l'émergence d'une communauté internationale nouvelle. Elle change les termes du débat, tout en insérant les activités de protection dans un cadre juridique existant. Sa principale utilité est d'être un instrument de mise en œuvre coordonnée de toutes les règles, si nombreuses, qui devraient déjà assurer la prévention, ou une réaction adéquate en cas de crise humanitaire majeure. Point n'est besoin de chercher à en faire une nouvelle règle juridique distincte. Elle a déjà un contenu juridique très important. Une focalisation du débat sur la question du caractère normatif de la responsabilité de protéger ne pourrait qu'être dommageable, en premier lieu parce que l'attention doit se porter sur une mise en œuvre effective plutôt que sur des luttes de doctrine, et en deuxième lieu parce que les normes sous-jacentes ont souvent une portée plus grande que la responsabilité de protéger et qu'il faut éviter de les affaiblir.

Annexe I

Document final du Sommet mondial de 2005

A/RES 60/1, du 16 septembre 2005

Responsabilité de protéger des 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 les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité comporte la prévention de ces crimes, notamment 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 œuvre 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 du devoir de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'il implique, en ayant à l'esprit les principes de la Charte des Nations Unies 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 qu'un conflit n'éclate.

140. Nous appuyons pleinement la mission du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention des génocides.

Annexe II

2005 World Summit Outcome

A/RES 60/1, 16 September 2005

Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.