

**LA RESPONSABILITE DE PROTEGER EN DROIT INTERNATIONAL :**  
***L'INTERVENTION ARMEE***

*par Emmanuel DECAUX,*

*Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas Paris II*

C'est un honneur redoutable de participer à cette conférence internationale sur *La responsabilité de protéger*, et tout particulièrement de devoir traiter devant vous de « l'intervention armée », thème qui a suscité tant de malentendus et de polémiques depuis 25 ans. On ne peut jamais parler de la guerre d'un « cœur léger » pour reprendre la formule malheureuse d'Emile Ollivier, le Premier Ministre de Napoléon III devant le Corps législatif en 1870 <sup>1</sup>.

La question de la responsabilité de protéger est en permanence écartelée entre la morale et la politique, entre le droit et la réalité, entre la théorie et la pratique <sup>2</sup>. En un sens, et les débats de ce matin l'ont montré, la responsabilité de protéger va bien au-delà de la « R2P » des juristes. Le défi est donc d'abord pour nous de savoir différencier et pouvoir articuler trois niveaux de réflexion :

1 - On peut concevoir la responsabilité de protéger comme un impératif moral, comme cela a été admirablement illustré ce matin : « *Suis-je le gardien de mon frère ?* ». Il s'agit d'une responsabilité fondamentale, qui s'impose à la conscience individuelle en dehors même de toute formulation juridique. Qu'en est-il pour une morale des Etats qui n'est pas celle des individus ? Faut-il avec Max Weber opposer « morale de conviction » et « morale de responsabilité » ? Bien plus ce qui vaudrait à l'intérieur d'une société donnée doit-il s'étendre à la communauté internationale tout entière, « sans considération de frontières » ? Au-delà d'une notion générale de solidarité, existe-t-il des relations privilégiées de proximité, de parenté ou de voisinage, voire de tutelle, avec un « *étranger proche* », pour reprendre la terminologie russe là où d'autres parlent d' « arrière-cour » ou de « pré carré » ? Pour la

---

<sup>1</sup> Pour lui rendre justice, il faut ajouter qu'il précisa aussitôt sa pensée : « *je veux dire d'un coeur confiant que n'alourdit pas le remords parce que cette guerre que nous faisons, nous la subissons* »... P. SAINT-MARC, *Emile Ollivier*, Plon, Paris 1950.

<sup>2</sup> On peut se reporter pour une approche générale au colloque organisé le 26 janvier 2013 par l'Institut catholique de Paris, Justice et Paix France et Pax Christi France, sur *La responsabilité de protéger (dact.)*. Cf. aussi sur le terrain juridique le colloque de Nanterre de la Société française pour le droit international, *La responsabilité de protéger*, Pedone, Paris 2008.

*Realpolitik*, les Etats n'auraient « ni amis, ni ennemis, ils n'ont que des intérêts ». Mais c'est le Préambule de la Charte de 1945 qui affirme la volonté des « *peuples des Nations Unies (...) à pratiquer la tolérance, vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage* »<sup>3</sup>. Et la Déclaration universelle de 1948 rappelle les devoirs de chacun à l'égard d'autrui, en soulignant que tous les êtres humains « *sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité* » (art. 1). La morale investit le droit, avec des valeurs sociales comme la tolérance, le bon voisinage ou la fraternité<sup>4</sup>.

2 - Mais la responsabilité de protéger se traduit aussi, concrètement, par des régimes juridiques. Ce n'est pas nouveau, le droit international classique consacrait différents « régimes de protection internationale », qu'il s'agisse de la protection diplomatique et consulaire, de la protection des minorités, notamment des minorités religieuses, des « capitulations » et des « protectorats », le plus souvent liés à des « traités inégaux » du XVIII<sup>e</sup> ou du XIX<sup>e</sup> siècles. Mais la notion même de protection s'est élargie avec le droit international humanitaire, à travers la protection des blessés, des naufragés, des prisonniers de guerre ou la protection des neutres et des populations civiles. Il suffit également de voir l'usage du mot « protection » en droit international des droits de l'homme, que ce soit la protection des réfugiés ou celle des travailleurs migrants. On retrouve la formule jusque dans le titre de la récente Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée en 2006. La protection dans ce sens implique une série d'obligations juridiques: c'est d'abord sans doute la prévention, mais aussi l'alerte rapide (*early warning*) et la réaction, sans parler des recours (*remedies*) et des mesures de réparation<sup>5</sup>. Cette notion juridique déjà très large, peut être projetée dans le temps, jusqu'aux origines du « droit des gens », non sans anachronisme, ou élargie à d'autres domaines relevant de la « sécurité humaine », comme celui des catastrophes naturelles<sup>6</sup>. Le risque est évident de diluer la notion qui serait partout et nulle part, et d'en faire un concept attrape-tout, allant de la philosophie du *care* à la sauvegarde de l'environnement<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Pour une lecture moderne d'un ordre international fondé sur l'idéalisme kantien, O. de FROUVILLE (ed), *Le cosmopolitisme juridique*, Pedone, Paris 2015.

<sup>4</sup> Cette intrusion des obligations morales et des droits subjectifs a été dénoncée par J.CARBONNIER, cf. E.DECAUX, « Le désordre international qui fait bouger les lignes : Jean Carbonnier et le droit international », in R.VERDIER (ed), *Jean Carbonnier, l'homme et l'œuvre*, Presses universitaires de Paris Ouest, Nanterre 2011.

<sup>5</sup> E. DECAUX et S. TOUZE (ed), *La prévention des violations des droits de l'homme*, Pedone, Paris 2015.

<sup>6</sup> A. ORFORD *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2011. Cf. aussi P.ALLAN et A. KELLER (ed), *What is a Just Peace ?* Oxford University Press, 2006. P. HIPOLD, *The Responsibility to Protect. A New Paradigm of International Law ?* Brill, Leiden 2014.

<sup>7</sup> Pour la problématique de la « responsabilité sociétale », cf. notamment A SUPIOT et M.DELMAS-MARTY (ed), *Prendre la responsabilité au sérieux*, PUF, Paris 2015.

3 – Or, depuis les travaux de la « Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats », la « R2P » est devenu un concept précis, une « appellation contrôlée », qu'il serait dangereux de brouiller, même avec les meilleures intentions du monde. C'est une notion politique qui ne crée pas de nouvelles obligations juridiques pour les Etats, mais vise à clarifier les enjeux et à situer les responsabilités, en offrant une méthodologie, un processus, autrement dit un « mode d'emploi ».

Le concept de R2P est né en effet dans un contexte international très précis. Depuis la fin de la coexistence pacifique et de la logique des blocs qui structuraient la réflexion stratégique, selon la fameuse formule de Raymond Aron « paix impossible, guerre improbable », loin d'une sortie de l'histoire dans une forme de paix perpétuelle, les crises semblent se multiplier, sans autre grille de lecture que celle d'un nouveau désordre international marqué par la « revanche des passions »<sup>8</sup>. Face à cette absence de repères, propice aux improvisations politiques et aux aventures militaires, le renouveau de la notion de « guerre juste » éclaire les réflexions des meilleurs spécialistes, comme Gilles Andréani et Pierre Hassner<sup>9</sup> ou Ariel Colonomos<sup>10</sup>, en retrouvant le temps long, et l'enchaînement complexe des causes et des conséquences, prenant ainsi des distances avec le temps court de l'urgence humanitaire, prônée dix ans avant par les tenants du « droit d'ingérence » à la suite du Dr Kouchner<sup>11</sup>. Dès le départ la thèse du « devoir d'ingérence humanitaire », même dans sa version politique la plus prudente, avait fait l'objet de vives critiques doctrinales, notamment de la part de juristes francophones, belges ou suisses, qui rappelaient les manipulations de l'intervention d'humanité au XIX<sup>e</sup> siècle.

Quoi qu'il en soit, il faut souligner d'emblée – même si certains diplomates persistent à l'affirmer contre toute évidence – que la « R2P » n'est pas le prolongement de l'ingérence humanitaire sous un autre nom, une sorte d'*ersatz*, c'est tout le contraire. Le rapport de la « Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats » qui – par une tragique coïncidence – a été publié en décembre 2001, la fameuse commission Evans-Sahnoun, a pris le contrepied de cette thèse, en cherchant à apporter sur un tout autre terrain une réponse à la question de principe déjà soulevée par le Secrétaire général Boutros Boutros-

---

<sup>8</sup> P.HASSNER, *La revanche des passions*, Fayard, Paris 2015. Cf. aussi B.BADIE, *Le temps des humiliés, Pathologie des relations internationales*, Odile Jacob, Paris 2014.

<sup>9</sup> G. ANDREANI et P. HASSNER (éd), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup>ed, Paris 2013.

<sup>10</sup> A. COLOMONOS, *La morale dans les relations internationales*, Odile Jacob, Paris 2005.

<sup>11</sup> M. BETTATI, *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris 1996.

Ghali lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993 en invoquant un « *impératif de garantie* » aussi bien interne qu'international :

« La question de l'action internationale doit se poser lorsque les Etats se relèvent indignes de [leur] mission, lorsqu'ils contreviennent aux principes fondamentaux de la Charte et lorsque loin d'être les protecteurs de la personne humaine, ils en deviennent les bourreaux (...) Dans de telles circonstances, c'est à la Communauté internationale de prendre le relais des Etats défaillants, c'est-à-dire aux organisations internationales, universelles ou régionales (...) Car je pose – je nous pose – la question : est-il en droit d'espérer le respect absolu de la communauté internationale, l'Etat qui ternit la belle idée de Souveraineté en en faisant ouvertement un usage que la conscience universelle et le droit réprouvent. Lorsque la Souveraineté devient l'ultime argument invoqué par des régimes autoritaires pour porter atteinte aux droits et libertés, des hommes, des femmes, des enfants, à l'abri des regards, alors – je dis gravement – cette Souveraineté-là est déjà condamnée par l'Histoire »<sup>12</sup>.

Toutefois, dans le contexte de l'après-11 septembre et de la guerre du Golfe de 2003, avec le poids des néo-conservateurs dans l'administration du président George W. Bush, la diplomatie américaine – et notamment son représentant aux Nations Unies, l'ambassadeur John Bolton – a également lourdement pesé sur les négociations aboutissant à la consécration de la R2P, avec la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, sans que ce document réponde, et de loin, à toutes les attentes formulées lors des travaux de la Commission Evans-Sahnoun<sup>13</sup>. Autrement dit la traduction politique que donne l'Assemblée générale est assez différente de l'intention initiale. Il n'en reste pas moins qu'en droit positif, *stricto sensu*, la R2P est définie et délimitée par les §§.138 et 139 de la résolution de l'Assemblée générale. Elle est là et pas ailleurs.

Pour autant, on doit aussi admettre que la notion même de responsabilité de protéger peut avoir un sens politique plus large, vis-à-vis de l'opinion publique, ne serait-ce que parce que la R2P peut être appliquée sans être invoquée ou qu'elle peut être invoquée mais pour une interprétation élargie, sans parler des hypothèses où elle est détournée de son objet...

---

<sup>12</sup> Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Déclaration liminaire du SG de l'ONU, le 14 juin 1993. Cité dans *Les Nations Unies et les droits de l'homme*, coll. Livres bleus des Nations Unies, New York et Genève 1995, pp.444-445.

<sup>13</sup> Cf. l'excellente thèse de N. HAJJAMI, *La responsabilité de protéger*, Bruylant, Bruxelles 2013.

A s'en tenir à la lettre de la résolution 60/1 qui conditionne la légalité internationale d'une mise en œuvre de la R2P, il y a d'abord, des critères de déclenchement, on pourrait parler de seuil des violations, même si cela n'exonère pas l'Etat concerné de sa responsabilité à l'égard de l'ensemble des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, des atteintes brutales à la vie démocratique et à l'Etat de droit. Peut-on par analogie, parler de R2P dans des situations de moindre gravité, ne serait-ce qu'au titre de la prévention et de l'alerte rapide ? Et qu'en est-il d'un coup d'Etat institutionnel qui se fait sans « bain de sang », face à une population civile terrorisée et désarmée ?

Il y a aussi des critères de procédure, faisant de l'ONU l'unique représentant de « la communauté internationale » et du Conseil de sécurité, l'organe en charge de la paix et de la sécurité internationales conformément à la Charte. La pierre d'achoppement, depuis l'origine, avec l'affaire du Kosovo <sup>14</sup>, reste l'hypothèse où le Conseil de sécurité est durablement paralysé, comme cela a été le cas, faut-il le rappeler, jusqu'aux années quatre-vingt. Faut-il voir dans le droit de veto « un fusible », selon la formule de Serge Sur, pour éviter un affrontement direct ou indirect entre les grandes puissances, ou au contraire un blocage, qu'il faut tourner en mettant en avant d'autres organes, comme l'Assemblée générale <sup>15</sup>, voire en agissant en dehors du système de la Charte ? N'est-ce pas ouvrir la voie à toutes les aventures, en multipliant les précédents dangereux qui peuvent très vite se retourner contre leurs auteurs. Ainsi, dans un tel contexte, opposer « légalité » et « légitimité », c'est oublier les conflits de légitimité qui se déguisent derrière la légalité formelle, derrière la neutralité trompeuse du droit positif <sup>16</sup>.

Certes, on sait depuis Antigone, qu'il y a des « lois non-écrites » plus fortes que les « lois écrites », mais invoquer la légitimité subjective face à la légalité de la Charte, c'est remettre en cause les bases de l'ordre public international, avec ses limites et ses défauts, c'est préférer le « fait accompli » selon un « décisionnisme » tragique hérité de Carl Schmitt. C'est en dernier ressort faire primer la force sur le droit, c'est-à-dire faire triompher le « droit du plus fort ». Car la légitimité des faibles ne pourra jamais s'affirmer sans la protection de l'ordre international, comme le disait déjà Léon Bourgeois en prônant l'arbitrage et la justice entre les

---

<sup>14</sup> C. TOMUSCHAT (ed), *Kosovo and the international community, A legal assessment*, Kluwer, The Hague 2001.

<sup>15</sup> On connaît le précédent de la guerre de Corée avec la résolution de l'Assemblée générale « Union pour le maintien de la paix » dite résolution Dean Acheson, après la paralysie du Conseil de sécurité consécutive à la résolution 84 (1950).

<sup>16</sup> Les critiques récurrentes sur la composition du Conseil de sécurité ne font que déplacer le problème. Il est à craindre qu'une réforme qui le rendrait plus représentatif et donc « plus légitime », ne renforcerait pas pour autant sa capacité de décision collective et ne le rendrait pas « plus efficace ».

Etats à la veille de la création de la SDN <sup>17</sup>. La paix, c'est « la durée du droit » disait-il, retrouvant – sans peut-être le savoir ou du moins sans le dire – une formule fameuse de Saint-Augustin dans la *Cité de Dieu*, « la paix c'est la tranquillité de l'ordre »...

Un deuxième danger à s'affranchir de la légalité internationale est le poids des précédents. D'une certaine manière le droit international n'est pas seulement fondé sur la réciprocité, mais sur la réversibilité : les arguments de retournement, même si cela ne va pas sans récupération et manipulation. Mais à la bonne conscience des Occidentaux invoquant la légitimité morale de leurs interventions, au Kosovo, répond le contre-argumentaire russe défendant la déclaration unilatérale d'indépendance d'entités autoproclamées, au détriment de l'intégrité territoriale des Etats.

Ces questions sont encore plus graves lorsqu'on se situe sur le terrain de l'intervention armée. Selon l'article 2 §.4 de la Charte des Nations Unies, « *Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ». Mais ce principe trouve sa contrepartie dans l'engagement pris de « *régle[r] leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger* » (art.2 §.3). L'article 33 de la Charte énumère la panoplie de mesures propices au règlement pacifique des différends, de la négociation et des bons offices jusqu' à l'arbitrage et à la justice internationale.

La guerre en tant que telle serait donc bannie par le droit international, et l'on parle désormais de menace ou d'emploi de la force, de rupture de la paix et d'action d'agression, de « conflits armés » internationaux ou internationaux. Carl Schmitt avait dénoncé la rupture épistémologique que cette dissymétrie morale introduisait dans le droit classique tel qu'il le redéfinissait pour mieux dénoncer le diktat de Versailles et de Genève et la criminalisation des vaincus au nom d'une justice des vainqueurs <sup>18</sup>. Si la guerre devient une opération de « police internationale » menée au nom de la communauté internationale, dans le même temps les situations asymétriques se multiplient, avec le phénomène du terrorisme transfrontière, en brouillant les distinctions traditionnelles entre intérieur et extérieur, entre sécurité et sûreté,

---

<sup>17</sup> L. BOURGEOIS , *La Société des Nations*, Crès, Paris 1914. Cf. aussi S.AUDER, *Léon Bourgeois, Fonder la solidarité*, Michalon, Paris, 2007.

<sup>18</sup> Pour une mise en perspective récente, S.SUR (ed), *Carl Schmitt, Concepts et usages*, CNRS Editions, Paris 2014.

entre paix et guerre, entre armée et police, entre civil et militaire, entre combattant et criminel...

La guerre n'a plus de définition, plus de fronts, plus de limites, avec la tentation de mettre entre parenthèses les contraintes du droit international ou du droit constitutionnel, en dénonçant le « *juridisme* » au nom même de l'urgence de la situation. Là encore c'est la décision seule qui créerait la légitimité, selon la logique folle de Carl Schmitt. Parler d'intervention armée dans un tel contexte de guerre globale, nous invite à revenir à des principes de base.

Pour tenter de clarifier le débat, je voudrais esquisser une typologie de l'intervention armée dans la pratique contemporaine, avant de voir quelles situations relèvent de la R2P, en droit et en fait, afin de dépasser tout nominalisme juridique, même si les définitions restent essentielles en la matière.

## **I – LA TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS ARMEES.**

Les conflits interétatiques restent rares, même s'il suffit de penser à la guerre entre la Géorgie et la Russie en 2008 ou à l'intervention de la Russie en Ukraine en 2014 pour constater que le phénomène subsiste, sans remonter à l'invasion de Chypre par la Turquie en 1974 ou à la guerre des Malouines en 1982. En Afrique, de nombreuses interventions armées de la part d'Etats voisins sur le territoire de la République démocratique du Congo ont fait l'objet d'arrêts de la Cour internationale de Justice à la suite du génocide rwandais de 1994.

Mais le plus souvent les interventions armées sont beaucoup plus indirectes. A défaut de conflits armés internationaux, de « guerre » au sens du droit international, on se trouve devant des situations de crise larvée, qui peuvent être de forte intensité, dans la mesure même où les traditionnels garde-fous du droit interétatique et de la diplomatie multilatérale n'ont pas toujours de prise sur ces situations.

1/ Une première hypothèse concerne les situations internes. En principe le droit humanitaire offre une grille de lecture pour distinguer différents types de situation. Le Protocole additionnel II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 est consacré à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, en visant des conflits « *qui se déroulent sur le territoire d'un [Etat] entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des forces des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent*

*sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole » (art.1 §.1).*

*A contrario, le « Protocole ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues qui ne sont pas considérés comme des conflits armés » (art.1 §.2). Par ailleurs le Protocole I sur les conflits armés internationaux couvre « les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »... (art.1 §.4).*

Cela fait à l'évidence beaucoup de conditions, qui laissent une série de conflits dans une zone grise. Mais l'article 3 commun des Conventions de Genève fixe un seuil de protection pour toute personne, y compris lorsque le Protocole II ne trouve pas à s'appliquer. Il faut ajouter que le droit international des droits de l'homme prévoit aussi des régimes d'exception en « *cas de danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation* », avec l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Concrètement, on peut passer insensiblement d'une situation de troubles intérieurs à l'invocation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou à la structuration d'une organisation armée. Bien plus le terrorisme, interne ou transnational vient brouiller les cartes, avec la multiplication des groupes armés et des acteurs non-étatiques, sans parler de l'intervention plus ou moins directe de puissances voisines.

C'est sans doute dans ce contexte de crise interne généralisée, où l'Etat n'est plus à même de protéger son peuple, que la R2P trouve sa raison d'être mais aussi son plus grand défi. Il ne s'agit pas d'un Etat trop fort qui opprime la population civile, mais au contraire d'un Etat trop faible pour assumer son rôle. Lorsqu'on parle de *failed State*, comment la communauté internationale peut-elle intervenir sans choisir son camp, quitte à trouver les forces internationales prise entre plusieurs fronts, paralysées ou impuissantes, quand ce n'est pas manipulées ou accusées de complicité avec un des belligérants.

2/ Une deuxième série de situations de conflit armé relève de la légitime défense au titre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Celui-ci peut être considéré comme une survivance du « droit naturel » - en anglais le terme est « *inherent* » - face à une « agression armée », mais la logique de l'article 51 est que « l'exercice du droit de légitime défense » doit être relayé par l'action du Conseil de sécurité. Il ne doit jouer que « jusqu'à ce que le Conseil



de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ».

Cela ouvre un dilemme classique depuis l'origine des Nations Unies, qu'en est-il lorsque le Conseil se révèle impuissant ou incapable de prendre les « mesures nécessaires » ? Qui apprécie l'adéquation des mesures prises aux exigences de la situation ? Mais le cas de figure inverse est apparu plus récemment, avec des Etats invoquant une sorte de légitime défense permanente, à l'encontre des mesures prises par les Nations Unies pour établir un cessez-le-feu et ouvrir la voie à des négociations... La situation extrême est celle où un Etat invoque une légitime défense préventive ou préemptive, pour attaquer le premier un adversaire et réduire une menace potentielle. La difficulté traditionnelle à définir l'agression, entre provocation et contre-attaque, est redoublée ici par l'incrimination nouvelle prévue par le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale.

Mais l'évolution de la pratique du Conseil de sécurité a également rendu encore plus complexe l'interprétation de l'article 51. Dès le lendemain du 11 septembre, le Conseil de sécurité avec la résolution 1368 élargit « *le droit inhérent de légitime défense* », en l'appliquant à des actes terroristes : il ne s'agit plus d'une « agression armée » par un Etat, mais d'attaques terroristes considéré « *comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales* »<sup>19</sup>. Autrement dit, l'ennemi est désormais partout, la légitime défense est permanente, ouvrant ainsi la voie à une guerre sans fin contre le terrorisme. Même si la Cour internationale de justice s'en tient à une interprétation stricte de l'article 51, dans son avis de 2003 sur la licéité du mur israélien en territoire palestinien occupé, tout se passe comme si le Conseil de sécurité avait donné un chèque en blanc aux Etats, à commencer par les membres permanents du Conseil de sécurité. La version anglaise de l'article 51 parle il est vrai d'attaques, là où la version française vise une « agression armée ». L'élargissement de la notion à des acteurs non-étatiques que l'on ne veut pas reconnaître et légitimer comme Etat, constitue-t-il une simple exception ou une nouvelle interprétation ?

Ainsi la France a-t-elle invoqué l'article 51 de la Charte pour justifier des frappes contre Daech sur le sol de la Syrie, alors qu'elle intervenait en Irak à la demande des autorités de ce pays, comme les autres puissances occidentales. Mais dans sa lettre au Conseil de sécurité invoquant l'article 51, elle a souligné qu'il s'agissait à ses yeux d'un simple prolongement de

---

<sup>19</sup> Cf. D.PLACIDI (et al) *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité de Nations Unies*, Dalloz, Paris 2012

l'action entreprise à la demande de l'Irak. On peut noter que la France s'en tient à une lecture stricte de l'article 51 tandis que les Etats-Unis voient dans la légitime défense un droit naturel, de nature coutumière, antérieur à la formulation que lui donne la Charte. La résolution 2249 adoptée à l'unanimité le 20 novembre 2015 fait une référence précise à cette situation en « prenant note des lettres datées du 25 juin et 20 septembre 2014 émanant des autorités iraqiennes, dans lesquelles celles-ci déclarent que Daech a établi un sanctuaire hors des frontières iraqiennes, qui constitue une menace directe pour la sécurité du peuple et du territoire iraqiens ».

Dans la même résolution « *réaffirmant les buts et principes de la Charte des Nations Unies* » sans viser expressément le Chapitre VII, le Conseil de sécurité dénonce avec force le terrorisme de Daech qui « *constitue une menace mondiale d'une gravité sans précédent contre la paix et la sécurité internationales* » avant de se dire « *résolu à combattre par tous les moyens cette menace d'une gravité sans précédent contre la paix et la sécurité internationales* ». Et au §.5 le Conseil de sécurité « *demande aux Etats Membres qui ont la capacité de le faire de prendre toutes les mesures nécessaires, conformément au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies, au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire, sur le territoire se trouvant sous le contrôle de l'EIIL, également connu sous le nom de Daech, en Syrie et en Iraq, de redoubler d'efforts et de coordonner leur action en vue de prévenir et de faire cesser les actes de terrorisme commis par l'EIIL (...)* ». Autrement dit, dans le contexte de crise actuelle, la légitime défense a deux détentes, l'une territoriale visant le « sanctuaire » de Daech, l'autre globale, pour « prévenir » les actes de terrorisme, sans pour autant entrer dans le cercle vicieux de la « légitime défense préventive ».

Dans sa conception la plus classique, la légitime défense est « individuelle ou collective », ce qui donne une base juridique aux organisations militaires de défense collective, comme l'OTAN. Mais la légitime défense peut également être bilatérale, sur la base d'un accord de défense ou d'une demande formelle. C'est l'argument invoqué par la Russie pour justifier ses propres frappes en Syrie, au soutien du régime en place. Ces actions divergentes des membres du Conseil de sécurité traduisent une impuissance collective à exercer la R2P dans le cadre de la Charte depuis maintenant plus de deux ans.

Faut-il y voir une impasse provisoire de l'intervention armée ou la crise de la R2P elle-même ? Le recours à la force armée doit rester l'ultime phase de la R2P, sans oublier les volets mis en

avant par le rapport Evans-Sahnoun, à travers la lutte contre l'impunité et la nécessité de reconstruction. Mais s'il est aisé de rappeler le principe même de la R2P, c'est son usage sur le terrain qui reste le plus difficile.

## **II – LES REFERENCES A LA « R2P » DANS L'ACTION ARMEE DE L'ONU.**

Dès lors qu'en est-il de la R2P dans la pratique onusienne ? On pourrait dire que ses succès sont précisément en amont, évitant ainsi l'escalade jusqu'à l'intervention armée. Mais si on prend au pied de la lettre la définition donnée par l'Assemblée générale, en cas de défaillance de l'Etat concerné dans l'exercice de sa responsabilité première, c'est au Conseil de sécurité qu'il incombe de réagir à une situation de crise. Le Conseil de sécurité s'est bien gardé de se lier à l'avance par des critères ou des procédures, un « mode d'emploi », préférant garder une entière liberté d'appréciation. Il faut toutefois noter les efforts récents de la diplomatie française, à la suite d'un discours de M. Fabius à l'Assemblée générale en septembre 2014, pour tenter de « rationaliser » l'usage du veto, à défaut de le remettre en cause.

Cependant dès la résolution 1674 sur la protection des civils dans les conflits armés du 28 avril 2006, adoptée à l'unanimité sous présidence chinoise, le Conseil de sécurité fait sien le concept de R2P et « réaffirme les dispositions des §§.138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité » (§.4). On retrouvera la même référence dans les résolutions thématiques ultérieures, comme la résolution 1984 du 11 novembre 2009.

Il s'agit d'une résolution « non normative », mais cette consécration politique par le Conseil de sécurité, qui n'allait pas de soi, ouvre la voie à une mise en œuvre opérationnelle, prenant deux formes désormais classiques du recours à la force armée dans le cadre du chapitre VII de la Charte.

1/ La forme la plus radicale, déjà mise en œuvre en 1950, lors de la guerre de Corée, est le feu vert donné par les Nations Unies à l'action d'un Etat membre, une grande puissance, comme les Etats-Unis, à d'anciennes puissances coloniales, comme la France ou le Royaume-Uni, ou une puissance régionale, comme l'Australie au Timor-Leste, à défaut pour l'ONU d'avoir su exercer en temps utile son devoir de vigilance lors de la transition politique avec l'Indonésie. Il s'agit le plus souvent, autour d'une « nation pilote », de mobiliser une alliance militaire ou une coalition *ad hoc*, pour donner une apparence de multilatéralisme à l'opération ou pour

prendre le relais, une fois que la « réaction rapide » a été effectuée par une armée professionnelle. Cette branche vise donc les opérations autorisées par le Conseil de sécurité, mais conduites par des forces multinationales sous l'égide une « nation pilote », même s'il y a parfois des glissements dans les missions ou même des juxtapositions, une force de réaction rapide, avec un armement moderne, peut rester en appui d'une opération onusienne classique.

En dehors même du champ strict de la R2P, la crise haïtienne, consécutive au renversement du président Aristide, donne un exemple classique de cette action en deux temps, avec la résolution 940 du 31 juillet 1994 qui « *agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies autorise des Etats membres à constituer une force armée multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifiés et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires (...)* » (§.4). Comme on le sait la crédibilité de la menace militaire américaine, assortie d'une démarche diplomatique de la dernière heure, ont permis d'obtenir le départ du général Cedras et le retour du « président légitimement élu ». Dans le même temps était prévu le renforcement de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), avec une forte composante brésilienne <sup>20</sup>.

Formellement le Conseil se borne donc à se référer expressément au chapitre VII et à autoriser les Etats à utiliser « tous les moyens nécessaires », y compris le recours à la force armée. La résolution 1973 du 17 mars 2011 concernant la situation en Libye reste le plus fameux exemple de l'invocation de la R2P. Moins d'un mois auparavant, la résolution 1970 du 26 février 1971 avait rappelé l'importance du principe de la R2P, sous forme de mise en garde de la Libye. Face à l'accélération de la crise, les attendus de la résolution 1973 se glissent de manière argumentative avec un syllogisme en 3 temps :

*« Rappelant la responsabilité qui incombe aux autorités libyennes de protéger la population libyenne et réaffirmant qu'il incombe au premier chef aux parties à tout conflit armé de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils,*

*(...) Considérant que les attaques généralisées et systématiques actuellement commises en Jamahiriya arabe libyenne contre la population civile peuvent constituer des crimes contre l'humanité,*

---

<sup>20</sup> Cf. notre commentaire de la résolution 940 dans *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, op.cit., .202 et sq..

*(...) Se déclarant résolu à assurer la protection des populations et zones civiles, et à assurer l'acheminement sans obstacle ni contretemps de l'aide humanitaire et la sécurité du personnel humanitaire ».*

On le voit l'objectif initial reste limité, le Conseil prenant bien soin de réaffirmer « *son ferme attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale* » de la Libye. Sur ces bases, le Conseil de sécurité prend tout un arsenal de mesure et autorise notamment « *les Etats membres qui ont adressé au Secrétaire général une notification à cet effet et agissent à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'accords régionaux et en coopération avec le Secrétaire général à prendre toutes mesures nécessaires (...) pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen* » (§.4). Le feu vert est donné à une coalition d'Etats, mais il comporte des conditions précises qu'il aurait été sage, pour l'avenir même de la R2P, de prendre en considération.

Le « changement de régime » ne figure pas dans les objectifs de la résolution 1973, même si on peut penser la question restait ouverte, dans un contexte particulièrement volatile sur le terrain militaire comme sur le plan diplomatique. La résolution du Conseil de sécurité, adoptée par 10 voix avec 5 abstentions, ne reproduit pas les clivages classiques, dans la mesure où, à la suite du revirement des diplomates libyens à Genève comme à New York, la Ligue arabe et l'Union africaine étaient les premières à réclamer la mise en œuvre de la R2P. Pour autant, le nombre élevé des abstentions est significatif, traduisant les réticences traditionnelles du Brésil, de l'Inde, de la Russie et de la Chine, rejoints de manière plus inattendue par l'Allemagne, face aux Occidentaux et aux Africains. Du moins on peut noter qu'aucun Etat n'a voté contre, y compris les tenants les plus farouches du principe de la non-ingérence. Au-lieu de tenir compte de ces avertissements, la France et le Royaume-Uni vont considérer qu'ils ont carte blanche pour une opération militaire d'envergure, obtenant sans doute un succès politique immédiat, mais suscitant le sentiment d'avoir été floué parmi les autres membres du Conseil de sécurité, à commencer par la Russie où le président Poutine allait vite remplacer le président Medvedev.

Comme le constate Bertrand Badie : « dans le monde tel qu'il est et dans le cadre multilatéral tel qu'il est constitué et tel qu'il fonctionne, l'intervention régulatrice et l'ingérence semblent

avoir durablement toutes les chances d'être mécaniquement déléguées aux seules puissances militaires occidentales. Nul doute que ce glissement, voire cette confusion, tenant à l'inexistence d'une armée « onusienne » et à la capacité militaire propre à l'alliance atlantique, conduit à des crispations chez les uns, à des dérives oligarchiques chez les autres, qui ne purent que briser l'exceptionnel consensus mondial de la mi-mars »<sup>21</sup>. De fait, ce qui pour les Occidentaux devait constituer un exemple de la R2P en est devenu le contre-exemple pour la Chine et la Russie qui ont multiplié les « doubles vetos » à presque toutes les étapes de la crise syrienne<sup>22</sup>.

2/ On doit se demander, dès lors, si la seconde hypothèse impliquant l'action autonome des Nations Unies, en apparence plus hypothétique sur le plan opérationnel, n'est pas plus porteuse d'avenir sur le plan politique.

Il s'agit en effet du recours à la force armée par le Conseil de sécurité, selon les modalités des articles 42 et sq de la Charte. En pratique, à défaut d'un véritable état-major et d'une armée permanente, le Conseil de sécurité mène des opérations de maintien de la paix, avec des contingents nationaux de « casques bleus », ce qui constitue un pis-aller, avec tous les inconvénients de la gestion de contingents ayant des formations, des compétences et des équipements très divers, plus faits pour l'interposition dans le cadre d'un cessez-le-feu, que pour l'intervention armée pour prévenir des crimes contre l'humanité. *A fortiori* la mise au point de règles d'engagement de la force identiques et la création d'une même « éthique militaire » constituent des défis d'autant plus difficile à surmonter que des rotations rapides des personnels sont effectuées.

Dès la création de la SDN la question s'était posée : « *La France avec sa logique ordinaire, tenait le raisonnement suivant : a. puisque vous voulez empêcher la guerre, établissez un organisme militaire permanent qui préparera toutes opérations de nature à empêcher ceux qui la voudraient de se livrer à leur sport dangereux ; b. puisque vous voulez limiter les armements, établissez un contrôle des armements. Ni l'une ni l'autre de ces deux propositions n'a été accueillie* », ironisait déjà un témoin lucide face aux efforts diplomatiques de Léon Bourgeois<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> B. BADIE, commentaire de la résolution 1973, dans *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, op. cit., p.562.

<sup>22</sup> E. DECAUX et O de FROUVILLE, *Droit international public*, 9<sup>e</sup> ed, Dalloz, Paris 2014,

<sup>23</sup> Général E. BUAT, *Journal 1914-1923*, Ministère de la Défense, Perrin, Paris 2015, p.757.

L'article 47 de la Charte des Nations Unies prévoit certes la création d'un « *Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires* », en ajoutant qu'il est « *responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement* ». La question reste tabou, aucun Etat, grand ou petit, ne semblant désireux de voir se créer une véritable armée internationale, en dehors de tout contrôle, avec les risques que cela impliquerait. Boutros-Ghali avait tenté au début des années quatre-vingt-dix de dresser une typologie de ces opérations de maintien de la paix, en distinguant trois objectifs : *peace-keeping, peace-making, peace-building*. Depuis lors la problématique s'est compliquée, avec des glissements dans les missions sur le terrain, comme l'illustre le conflit en ex-Yougoslavie. On a même pu parler d'un « chapitre VII bis » de la Charte <sup>24</sup>.

Pour autant la réflexion sur les opérations de maintien de la paix reste à l'ordre du jour. A l'occasion des quinze ans du rapport Brahimi de 2000, après un rapport interne publié en 2009 visant un « nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix », le Secrétaire général a mis en place en octobre 2014 un panel de 16 personnalités de haut niveau présidé par M. Horta, l'ancien président timorais, José Ramos-Horta, prix Nobel de la Paix, qui a rendu son rapport le 16 juin 2015. Un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement sur les opérations de maintien de la paix s'est tenu à New York le 28 septembre 2015 pour adopter une déclaration de principe. Mais ces efforts de rationalisation opérationnelle concernent avant tout les moyens, là où la R2P se concentre les buts et les modalités. En ce sens l'absence d'interconnexion entre les deux sphères est frappante.

Dans le même temps, en effet, le Secrétaire général faisait le bilan de dix ans de mise en pratique de la R2P, avec son rapport de juillet 2015, au moment où son propre mandat s'achève. Une critique particulièrement sévère peut se lire entre les lignes, Ban Ki moon faisant ainsi écho à Boutros Boutros-Ghali :

« 43. Quatrièmement, lorsque le Conseil de sécurité parvient à la conclusion que des moyens militaires sont nécessaires, les mandats doivent être clairs en termes d'objectifs, de durée prévue et de procédures d'examen des progrès. L'intervention

---

<sup>24</sup> Cf. la thèse d'A.NOVOSELOFF, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles 2003.

militaire collective doit en outre être ciblée et proportionnée et reposer sur des règles d'engagement à la fois cohérentes avec l'objectif de protection de l'opération et pleinement conformes au droit international. Il faut également tenir compte au stade le plus précoce de l'appui nécessaire pour consolider la paix après la crise. Ces efforts en vue d'améliorer la prise de décisions, surveiller la mise en œuvre et respecter les normes de protection des populations civiles contribueront tous à assurer la réalisation de l'objectif de protection responsable ».

« 44. Enfin cinquièmement, alors que la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 exhortait le Conseil de sécurité à réagir face aux atrocités criminelles au cas par cas, l'action incohérente du Conseil dans les situations de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité continue de nuire au statut de la responsabilité de protéger. Le Conseil de sécurité a trop souvent manqué à sa responsabilité mondiale, autorisant des intérêts stratégiques plus étroits à empêcher d'atteindre un consensus et de mener une action collective robuste. De même, les dirigeants des pays voisins et les organisations régionales doivent clairement appuyer les messages et les mesures émanant du Conseil de sécurité pour que la communauté internationale s'exprime d'une seule voix »<sup>25</sup>.

Dans le registre des opérations de la paix, décidées et conduites par les Nations Unies, la résolution 1706 du 31 août 2006 sur le Darfour contient la première référence indirecte à la R2P au détour d'un simple considérant renvoyant aux dispositions pertinentes du Document final du Sommet mondial. Mais le véritable test est intervenu lui aussi en 2011, à quelques jours de la résolution sur la Libye, avec la résolution du 30 mars 2011 adoptée à l'unanimité au sujet de la Côte d'Ivoire. On retrouve les mêmes références explicites à la R2P, même si son cadre est élargi en passant de la « protection des civils » à la « promotion et à la promotion de tous les droits de l'homme » :

« Condamnant les graves exactions et autres violations du droit international, notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, perpétrées en Côte d'Ivoire, réaffirmant la responsabilité qui incombe au premier chef à chaque Etat de protéger les civils et réitérant qu'il incombe avant tout aux parties à tout conflit armé de prendre toutes les

---

<sup>25</sup> A/68/981-S/2015/500.



mesures possibles pour assurer la protection des civils et faciliter l'acheminement rapide et sans entrave de l'aide humanitaire et la sûreté du personnel humanitaire (...)

« Réaffirmant qu'il est de la responsabilité de la Côte d'Ivoire de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, d'enquêter sur les violations présumées de droits de l'homme et du droit international et de traduire en justice les responsables de tels actes,

Considérant que les attaques qui se perpétuent actuellement en Côte d'Ivoire contre la population civile pourraient constituer des crimes contre l'humanité et que leurs auteurs doivent être tenus pour responsables au regard du droit international et notant que la Cour pénale internationale peut, en se fondant sur le §.3 de l'article 12 du Statut de Rome, décider de sa compétence concernant la situation en Côte d'Ivoire ».

Sur cette base, le Conseil invoque une menace continue à la paix et la sécurité internationales, au sens du chapitre VII de la Charte, et tout en prônant une solution politique de la crise consécutive à l'élection présidentielle de novembre 2010, à travers des médiations régionales, renforce le mandat de l'ONUCI, l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire en rappelant « *qu'il a autorisé l'ONUCI, dans le cadre de l'exécution impartiale de son mandat, à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de la tâche qui lui incombe de protéger les civils menacés d'actes de violence physique imminente (...)* » (§.6). Mais dans le même temps, le Conseil de sécurité « *demande à toutes les parties de coopérer pleinement aux opérations de l'ONUCI et des forces françaises qui la soutiennent (...) afin d'accomplir pleinement leur mission* » (§.7), en évoquant un deuxième niveau de l'intervention internationale, avec la présence française, dans le cadre de l'opération Licorne.

Plus récemment, on peut trouver un autre exemple de mise en œuvre de la R2P avec la résolution 2127 du 5 décembre 2013 concernant la crise en République centrafricaine, marquée par des affrontements ethniques et religieux. Là aussi le Conseil rappelle « *que les autorités de transition ont la responsabilité première de protéger la population civile* », avant d'invoquer le Chapitre VII de la Charte. Au passage, la résolution prend note de la lettre adressée par les « *autorités de RCA* » demandant que les forces françaises soutiennent la future MISCA. La résolution autorise les forces françaises, à « *prendre toutes les mesures nécessaires* » en soutien du mandat de la MISCA (§.50) et notamment pour « *la protection des populations civiles et au rétablissement de la sécurité et de l'ordre public* » (§.28). Là

encore le caractère mixte de l'opération apparaît, avec une opération de maintien de la paix, apportant une caution internationale, mais aussi une action décisive de la France, à la demande des autorités centrafricaines. Pour autant, le Conseil de sécurité exerce un contrôle général, en demandant par exemple à la France de lui faire un rapport sur la mise en œuvre de son mandat (§.50).

On le voit le montage juridique et opérationnel est de plus en plus complexe. Plus les acteurs sont nombreux, plus la coalition est légitime, mais en contrepartie les difficultés de coordination risque de constituer un frein à la réaction rapide qui s'impose dans la logique de la R2P. D'où la tendance à intervenir en deux temps, avec une action « robuste » confiée à une puissance dotée d'une armée professionnelle et d'un équipement moderne – le plus souvent un pays de l'OTAN – avant de passer le relais à de contingents des Nations Unies et des organisations régionales. A ce stade, le défi de la R2P est donc aussi celui de la division des opérations de maintien de la paix, avec des contingents disponibles, équipés et disciplinés.

Mais le défi est tout autant juridique, afin de mieux définir les conditions et les critères de la R2P pour éviter les doubles standards, avec d'un côté des situations de crise qui restent inaperçues, « hors des radars », parce que les médias n'y attachent pas d'importance, de l'autre une récupération par des puissances irrédentistes pour leur intérêt propre, en intervenant directement dans un Etats voisin, appartenant à leur sphère d'influence. Dans ces hypothèses le souci d'hégémonie politique l'emporte sur la préoccupation humanitaire.

Au cœur du sujet est la contradiction inhérente à la notion de « prévention » de crimes de masse : comment qualifier à l'avance des crimes qu'il s'agit d'empêcher à temps, sans exagérer la menace et sans intervenir trop tard, tout en utilisant pleinement les procédures « d'alerte rapide ». Tous les efforts du Secrétaire général dans ses rapports successifs visent à creuser les dimensions non-militaires de la R2P, en développant une véritable action de la prévention, qui est tout sauf la passivité, l'inaction.

La voie est étroite, mais le Conseil de sécurité ne cesse pas pour autant de se référer à la R2P, comme dans le préambule de la résolution 2200 du 12 février 2015 relative au Soudan qui rappelle que « *c'est au Gouvernement soudanais qu'incombe en premier lieu la responsabilité de protéger toutes les populations sur son territoire, dans le respect de l'état de droit, du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire* ». Ou encore la résolution 2220 du 22 mai 2015 sur les armes légères dans les conflits, réaffirme « *les dispositions pertinentes du Document final du Sommet mondial de 2005 concernant la*

*protection des civils en période de conflit armé, plus particulièrement les §§.138 et 139 qui portent sur la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ».*

Il en va de même de l'Assemblée générale lors de son débat annuel sur la R2P au cours duquel 89 Etats sont intervenus, dont 34 pour préconiser une limitation du droit de veto en cas de R2P. Dix ans après, le Conseil de sécurité est donc mis en face de ses propres devoirs, aussi bien par le Secrétaire général que par l'Assemblée générale. Si le Conseil de sécurité veut garder un rôle clef dans la mise en œuvre de la R2P, et éviter les initiatives unilatérales d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, il ne peut se constituer durablement en verrou. Le veto ne doit pas être un privilège, mais une responsabilité. Entre blocage et surenchère, la voie est étroite, mais doit être explorée sans relâche pour répondre au but premier des Nations Unies qui est de « *prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix (...)* » (art.1 §.1).