Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 131 (2012)

Heft: 1

Artikel: La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse

Autor: Michel, Nicolas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896168

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La responsabilité de protéger – Une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse

NICOLAS MICHEL*

* Professeur ordinaire à la Faculté de droit de l'Université de Genève et Professeur associé à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève. L'auteur remercie Mme Mélissa Fardel, son assistante à la Faculté et à l'Institut, et Mme Djemila Carron, assistante à la Faculté, pour leur assistance dans la recherche bibliographique et la relecture du texte.

Table des matières

Introduction 9
A. L'émergence et la mise en œuvre du concept 10
I. L'émergence de la responsabilité de protéger 10
1. Les antécédents de l'émergence du concept 10
a. Les racines historiques 10
b. Les impulsions données dans la dernière partie du XXe siècle 11
2. Le contexte de l'émergence du concept 13
a. Les événements 13
b. La nouvelle donne mondiale 13
c. L'évolution de l'ordre juridique mondial 14
d. L'évolution de la notion de sécurité 16
3. La naissance et la consécration du concept 16
a. Les documents fondamentaux 16
aa. Le Rapport CIISE 17
bb. Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau 19
cc. Le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies . . 20
dd. Le Document final du Sommet mondial de 2005 21
b. Un aperçu comparatif 22
c. La confirmation par le Conseil de sécurité 23
4. La position de la Suisse 24
II. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger 27
1. Le rôle du Secrétaire général et son interaction avec l'Assemblée générale 28
2. La mise en œuvre par le Conseil de sécurité 30
3. L'état du débat 35
4. La position de la Suisse 37
B. Les aspects controversés 40
I. Les fondements de la responsabilité de protéger 40
1. La souveraineté en tant que responsabilité 41
a. Les documents fondamentaux 41
b. Commentaires 44
2. Points discutés 45
3. La position de la Suisse 48
II. La portée de la responsabilité de protéger 51
1. Les situations génératrices de la responsabilité de protéger 53
a. Les documents fondamentaux 53
b. Commentaires 55
2. Points discutés 57
3. La position de la Suisse 59
III. Le caractère normatif de la responsabilité de protéger 60
1. La responsabilité de protéger en tant que «norme» 60
a. Les documents fondamentaux 60
b. Commentaires 63
2. Points discutés 64
a. Le sens du terme «norme» 64
b. Le sens du terme «responsabilité» 65
c. Observations générales sur les règles sous-jacentes à la responsabilité de protéger 67

d. Les obligations constitutives de la responsabilité de protéger 68
aa. Les obligations de l'Etat territorial 69
bb. Les obligations des Etats tiers 70
cc. Les obligations de la communauté internationale 76
e. Observations finales sur le caractère normatif de la responsabilité de protéger 81
3. La position de la Suisse 81
IV. Le rôle du Conseil de sécurité 83
1. Les mesures coercitives du Conseil de sécurité 83
a. Les documents fondamentaux 83
aa. Les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée 84
bb. Le recours à la force armée 85
b. Commentaires 92
2. Points discutés 93
a. Les sanctions 93
b. Le recours à la force armée 94
3. La position de la Suisse 96
a. Les méthodes de travail du Conseil de sécurité 97
b. Les sanctions 101
c. Le recours à la force armée 104
Conclusion 108

Introduction

Le concept de la responsabilité de protéger est né en 2001. Il a été consacré par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005. Le Conseil de sécurité s'y est référé pour la première fois de manière explicite dans une situation concrète en 2011, à propos de la Libye, lorsqu'il a décidé de déférer la situation au Procureur de la Cour pénale internationale puis d'autoriser le recours à la force armée. Il n'en a pourtant pas fait usage dans ses premières réactions à la crise syrienne.

Créé pour rappeler aux Etats et à la communauté internationale leur responsabilité d'agir efficacement pour prévenir des catastrophes humaines majeures et, au besoin, pour y répondre, le nouveau concept devait prendre le relais de celui d'intervention humanitaire. Ses auteurs voulaient tirer les enseignements à la fois de l'inaction de la communauté internationale au Rwanda et à Srebrenica, et d'une intervention militaire dépourvue d'autorisation du Conseil de sécurité au Kosovo.

La présente contribution poursuit l'objectif de présenter l'émergence et la mise en œuvre du concept de la responsabilité de protéger puis d'examiner quelques-uns de ses aspects controversés. Elle offre une vue d'ensemble de la problématique en l'assortissant d'une perspective suisse. L'exposé permettra de faire ressortir les convergences entre le concept et la pratique suisse, et aussi de faire apparaître quelques défis.

Le choix de ce thème comme sujet d'un rapport à la Société suisse des juristes est un peu osé, pour plusieurs raisons. D'abord, le concept est discuté, dans son principe et dans son application. Ensuite, même s'il revêt, à première vue, une apparence juridique, son caractère normatif est objet de controverses. Et enfin, il est loin d'être un thème classique du droit international et ses fréquentations avec d'autres disciplines contribuent à le rendre suspect aux yeux de certains.

Pourtant, les enjeux sont graves et les objectifs nobles. Il s'impose aujourd'hui de tout mettre en œuvre pour que les Etats et la communauté internationale se comportent effectivement de manière responsable en vue de protéger des personnes contre des atrocités dont on constate trop souvent la répétition. La responsabilité de protéger peut être un instrument utile à cet égard. On verra aussi que, même si le concept est avant tout politique, il repose sur un socle juridique solide dont il ne faut pas négliger le potentiel. Pour toutes ces raisons, c'est à juste titre que les juristes s'y intéressent.

L'exposé est conçu de manière à constituer une base de discussion. Les sources documentaires étant très éparses et fragmentaires, le texte y facilite l'accès en recourant à de nombreuses citations et en les plaçant dans leurs contextes.

A. L'émergence et la mise en œuvre du concept

I. L'émergence de la responsabilité de protéger

Le concept de responsabilité de protéger a été proposé par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE). La préoccupation sous-jacente remonte toutefois à bien plus longtemps. L'exposé s'ouvrira sur une évocation des antécédents (1.). Il retracera ensuite le contexte historique clé des années 90 (2.). Sur ces bases, il présentera la naissance et la consécration du concept (3.). Il exposera enfin la position de la Suisse à l'égard de ces développements (4.).

1. Les antécédents de l'émergence du concept

L'évocation des antécédents prendra la forme d'un bref aperçu historique et d'un rappel des impulsions données par certains précurseurs à la fin du XXe siècle.

a. Les racines historiques

Au cours des siècles, de nombreuses interventions militaires ont été justifiées par des motifs d'humanité[1]. La littérature cite plusieurs exemples au XIXe siècle[2]. Elle relève d'autres exemples au XXe siècle[3]. Certains auteurs classiques du droit international, tels Grotius et Vattel, ont été cités pour démontrer que la doctrine considérait depuis longtemps de telles interventions comme justifiées dans certaines circonstances[4]. La portée effective des opinions de ces auteurs a toutefois été discutée[5].

---

1 L'exposé qui suit s'inspire d'une contribution du professeur JEAN-MARC THOUVENIN consacré à la «Genèse de l'idée de responsabilité de protéger», in: Société Française pour le Droit International, La responsabilité de protéger, Colloque de Nanterre, Paris 2008, p. 21–38 (27 ss et 32 ss). Voir aussi OLIVIER CORTEN et PIERRE KLEIN, Droit d'ingérence ou obligation de réaction, Bruxelles 1992, p. 1 ss et p. 147 ss; ANNE ORFORD, International Authority and the Responsibility to Protect, Cambridge 2011, p. 1 ss et p. 42 ss; DAVIDE RODOGNO, Against Massacre, Humanitarian Intervention in the Ottoman Empire, 1815–1914, The Emergence of a European Concept and International Practice, Princeton/Oxford 2011; DU MÊME AUTEUR, Nineteenth-Century Humanitarian Intervention: a Short Overview, Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 15 Novembre 2011, p. 27–41; GARY J. BASS, Freedom's Battle, The Origins of Humanitarian Intervention, New York 2008.

2 THOUVENIN (note 1), p. 33. La contribution de Thouvenin mentionne des actions armées en réaction à des actes commis par la Turquie dans ses provinces chrétiennes et donne l'exemple d'une intervention française pour protéger des Chrétiens maronites dans la Syrie turque en 1860.

3 Pour un aperçu d'interventions après la seconde guerre mondiale, voir PETER HILPOLD, Humanitarian Intervention: Is there a Need for a Legal Reappraisal?, EJIL 2001, p. 437–467 (442 ss).

4 *Idem*, p. 33 s.

5 Voir en particulier l'opinion de GEORGES ABI-SAAB, Some Prefatory Thoughts on «Humanitarian Intervention», in: Marcelo Kohen *et al.* (éd.), Perspectives du droit international au 21e siècle, Leiden/Boston 2012, p. 365–370 (365 s.).

Quoi qu'il en ait été de l'authenticité des motifs d'humanité invoqués par les parties intervenantes, leurs intentions ont fréquemment été considérées comme ambigües voire abusives. En d'autres termes, la question de l'impératif moral et celle du risque d'abus se sont déjà posées par le passé.

Les données essentielles du débat tel que nous le connaissons sont apparues très tôt, avant même la création de la Société des Nations. Une étude remarquable d'Antoine Rougier en atteste. Publiée en 1910 et consacrée à «La théorie de l'intervention d'humanité», cette étude fait apparaître combien les questions fondamentales telles que celles des mobiles et du caractère nécessairement «collectif» de l'intervention étaient déjà présentes à l'époque[6].

b. Les impulsions données dans la dernière partie du XXe siècle

La gestation du concept de la responsabilité de protéger a bénéficié des impulsions d'acteurs essentiels dans les deux dernières décennies du XXe siècle. Ainsi, dès le milieu des années 80, les publications tout comme les actions de Bernard Kouchner et de Mario Bettati ont joué un rôle décisif[7]. Leurs efforts ont aussi trouvé à s'exprimer au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ils ont porté leurs fruits, en particulier, sous la forme de l'adoption de deux résolutions concernant «l'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre»: la résolution 43/131 du 8 décembre 1988[8], qui met l'accent sur l'accès aux victimes, et la résolution 45/100 du 14 décembre 1990[9], dont l'apport le plus innovateur concerne l'établissement de corridors humanitaires. Comme leur titre commun l'indique, ces textes ne visent pas des situations de conflits armés. Leur champ d'application n'a pu être étendu au-delà des catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre, du fait de la sensibilité du sujet. Toutefois, l'ambition des initiateurs des résolutions était bien de contribuer à l'avènement d'un «Nouvel ordre humanitaire international»[10].

On n'omettra pas de citer dans le même contexte les travaux et publications de Francis Deng et de ses collègues de la Brookings Institution, et en particulier leur ouvrage intitulé «Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in

---

6 RGDIP 1910, p. 468–526.

7 La référence-clé à ce sujet est l'ouvrage suivant: MARIO BETTATI/BERNARD KOUCHNER (éd.), Le devoir d'ingérence, Paris 1987. On citera aussi MARIO BETTATI, Le droit d'ingérence, Paris 1996. A noter que les concepts de devoir ou droit d'ingérence ont suscité de vifs débats et des oppositions, en particulier dans la mesure où ils étaient perçus comme ouvrant la voie à des abus tels que le recours à la force armée d'une manière contraire à la Charte des Nations Unies, par exemple en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité. Voir à ce sujet l'ouvrage de CORTEN et KLEIN, cité à la note 1.

8 A/RES/43/131 du 8 décembre 1988.

9 A/RES/45/100 du 14 décembre 1990.

10 BETTATI (note 7), p. 100 s.

Africa»[11], publié en 1996, qui propose la perspective d'une souveraineté responsable.

D'autres impulsions cruciales ont été données au tournant du siècle par le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, à la suite de tragédies qui seront évoquées plus bas *(2.)*. Le Secrétaire général s'est prononcé à de nombreuses reprises sur la question. Ses interpellations les plus connues et les plus citées ont été formulées dans son rapport annuel présenté à l'Assemblée générale le 20 septembre 1999[12], dans son «Rapport du millénaire» intitulé «Nous, les peuples: le rôle des Nations Unies au XXIe siècle»[13] et dans sa présentation de ce rapport à l'Assemblée générale, le 3 avril 2000[14].

---

11 Francis Deng *et al.*, Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa, Washington DC 1996.

12 SG/SM/7136-GA/9596. Voici quelques extraits: «La souveraineté de l'Etat, dans son acception la plus fondamentale, est en train d'être redéfinie par les forces de la mondialisation et de la coopération internationale.» (p. 1); «Ce conflit [du Kosovo] a mis en lumière le dilemme de ce qu'on a appelé l'intervention humanitaire: d'une part, il y a la question de la légitimité d'une action entreprise par une organisation régionale, sans mandat de l'ONU; d'autre part, il est un impératif universellement reconnu de s'opposer résolument à des violations graves et systématiques des droits de l'homme ayant de graves conséquences humanitaires.» (p. 2); «En bref, ce ne sont pas les lacunes de la Charte qui expliquent la situation actuelle, mais bien les difficultés que nous éprouvons à appliquer ces principes à une époque nouvelle, une époque où les notions traditionnelles strictes de souveraineté ne peuvent plus rendre compte de la volonté des populations du monde entier de voir leurs libertés fondamentales reconnues.» (p. 4); «Je suis convaincu qu'au siècle prochain, une définition nouvelle, plus large et plus ouverte de l'intérêt national devrait amener les Etats à faire preuve d'une cohésion beaucoup plus grande au service des valeurs fondamentales de la Charte que sont la démocratie, le pluralisme, les droits de l'homme et la primauté du droit.» (p. 5).

13 A/54/2000 du 27 mars 2000. Les extraits les plus importants figurent aux paragraphes 217 à 219 du Rapport. Les voici: «217. [Cité plus loin dans le texte, sous 3. a. dans l'introduction] 218. Nous faisons face à un véritable dilemme. Rares sont ceux qui ne pensent pas qu'il faille défendre à la fois le principe de l'humanité et celui de la souveraineté. Hélas, cela ne nous dit pas quel principe devrait prévaloir lorsqu'ils sont en conflit. 219. L'intervention humanitaire est une question délicate et très complexe sur le plan politique et ne se prête pas à des réponses faciles. Toutefois, ce qui est certain, c'est qu'aucun principe juridique – même pas celui de la souveraineté – ne saurait excuser des crimes contre l'humanité. Lorsque de tels crimes sont commis et que les moyens pacifiques pour y mettre fin ont été épuisés, le Conseil de sécurité a le devoir moral d'agir au nom de la communauté internationale. Ce n'est pas parce que nous ne pouvons pas protéger les populations partout dans le monde que nous ne devons pas agir chaque fois que nous le pouvons. L'intervention armée doit toujours demeurer le dernier recours mais, face à des massacres, c'est une possibilité qu'il ne faut pas écarter.»

14 http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/state.htm. Le texte de la présentation invite à «concevoir la sécurité non plus comme étant simplement la défense d'un territoire, mais bien plus comme étant la protection des individus, ce qui signifie que nous devons nous attaquer à la menace des conflits meurtriers à chaque étape de leur formation». Et il ajoute: «La souveraineté nationale offre une protection vitale aux Etats petits ou faibles, mais elle ne doit pas servir à protéger les crimes contre l'humanité. Dans des situations extrêmes, il peut être nécessaire de choisir entre la notion de souveraineté et l'impératif humanitaire et le Conseil de sécurité peut avoir l'obligation morale d'intervenir au nom de la communauté internationale.»

2. *Le contexte de l'émergence du concept*

Le concept de la responsabilité de protéger a émergé à la suite d'événements tragiques. Il est né dans le contexte d'une nouvelle donne mondiale et d'un nouvel ordre juridique mondial[15].

a. *Les événements*

Les années 90 ont été le témoin d'un grand nombre de tragédies. Certaines d'entre elles ont révélé de manière particulièrement douloureuse les limites des actions de la communauté internationale. Les Nations Unies ont connu des échecs retentissants. C'est à juste titre que l'on ne cesse de les mentionner pour rappeler leur caractère inacceptable. En Somalie, l'intervention des Nations Unies, conduite sous l'autorité du Conseil de sécurité et concrétisée par la mise en place d'une opération de maintien de la paix (ONUSOM)[16], se termine par un retrait qui laisse la place au chaos. Au Rwanda, en 1994, un génocide se prépare et se déroule en présence d'une opération des Nations Unies, sans que les membres du Conseil de sécurité aient voulu prendre les mesures nécessaires. On ne retient pas les leçons du drame. Une année plus tard, en 1995, des milliers d'hommes dont des jeunes gens sont tués à Srebrenica, une zone censée être protégée par des contingents mis en place par le Conseil de sécurité.

Dans le cas du Rwanda et celui de Srebrenica, l'absence d'intervention résultait d'un manque de volonté politique. La situation au Kosovo, au début de l'année 1999, allait présenter une autre configuration. Certaines puissances étaient déterminées à intervenir militairement pour mettre fin à une épuration ethnique, malgré la paralysie du Conseil de sécurité, confronté à la perspective d'un veto russe. L'intervention armée de l'OTAN au printemps 1999 sans autorisation du Conseil de sécurité suscita d'importantes controverses. L'enchaînement de ces événements ne fit que renforcer la perception d'un dilemme qu'il devenait urgent de surmonter.

b. *La nouvelle donne mondiale*

La dernière décennie du XXe siècle s'est ouverte sur un phénomène majeur, celui de la fin de la bipolarité entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union Soviétique. Si l'illusion d'un nouvel ordre politique mondial s'est rapidement estompée, le système des Nations Unies s'est mis à mieux fonctionner. Le Conseil de

---

15 Le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) qui a proposé le concept de «La responsabilité de protéger» (Ottawa 2001) offre, dans sa première partie, une analyse des «mutations du système international» en relevant, entre autres, l'existence de nouveaux acteurs, de nouveaux enjeux de la sécurité, d'exigences et d'attentes nouvelles ainsi que de nouvelles possibilités d'action commune (ch. 1.10 à 1.31). Sur le contexte, voir aussi RAMESH THAKUR et THOMAS G. WEISS, R2P: From Idea to Norm – and Actions?, 1 Global Responsibility to Protect 2009, p. 22–53 (29 ss).

16 S/RES/751 (1992) du 24 avril 1992.

sécurité a commencé à jouer un rôle accru. L'exercice de sa responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales s'est traduit par l'établissement d'un certain nombre d'opérations de paix. Même si plusieurs de ces opérations ont fait apparaître les déficiences de mécanismes encore insuffisamment adaptés, l'espoir subsistait de voir la communauté internationale répondre de manière plus efficace à des drames humains majeurs.

Durant cette période, des étapes décisives ont été franchies dans une dynamique visant à surmonter une culture séculaire de l'impunité. Des mécanismes de responsabilité pénale ont été mis en place dans le but de poursuivre, juger et punir les auteurs des crimes les plus graves choquant la conscience de l'humanité. On pense, bien entendu, à la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, respectivement en 1993 et 1994, et surtout à l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale le 17 juillet 1998. L'une des difficultés constantes auxquelles ces efforts étaient confrontés, résidait dans le fait qu'un grand nombre d'atrocités étaient commises dans le contexte de conflits internes. Dans ces circonstances, la question de la souveraineté nationale se posait avec une acuité particulière.

c. *L'évolution de l'ordre juridique mondial*

Un autre élément dont il importe de tenir compte pour comprendre le contexte de l'émergence du concept de la responsabilité de protéger est celui d'une évolution substantielle dans la conception de l'ordre juridique mondial.

Le préambule de la Charte des Nations Unies s'ouvre bien sur l'expression «Nous, peuples des Nations Unies», exprimant la résolution de ceux-ci «à proclamer à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites». Mais seuls des Etats sont membres de l'Organisation et le premier principe dont la Charte prescrit le respect est celui de «l'égalité souveraine de tous ses membres» (art. 2, par. 1). L'ordre juridique instauré par la Charte consacre ainsi un système dont les sujets principaux sont les Etats et dont le principe fondamental est celui de leur (égale) souveraineté. L'ambition est de «réaliser la coopération internationale» (art. 1, par. 3) et d'«être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers [les] fins communes» (art. 1, par. 4).

Dans ce contexte, le concept même de communauté internationale a du mal à se frayer un chemin[17]. Pourtant la Charte constitue le fondement d'un ordre juridique international nouveau. Elle crée une organisation internationale qui deviendra quasi-universelle et s'affirmera comme le centre de gravité de la

17 René-Jean Dupuy, Communauté internationale et disparités de développement, Cours général de droit international public, Recueil des cours 1979 IV, The Hague/Boston/London 1981, p. 21 ss.

communauté internationale. Et elle recèle des potentialités qui seront développées graduellement au fil des années.

Pour ce qui concerne le sujet de la présente étude, l'évolution de l'ordre juridique international tient au développement des normes protectrices de la dignité humaine, à la consécration de règles à effets renforcés et, tout simplement, à une perception nouvelle de la nature de cet ordre juridique.

L'essor spectaculaire des normes protectrices de la dignité humaine a suivi trois pistes distinctes. La première a été celle des droits de l'homme, qui a connu un point de départ vital avec l'adoption de la Déclaration universelle en 1948 et n'a cessé de se développer depuis lors. L'expansion s'est faite par la multiplication extraordinaire de traités généraux (comme les Pactes des Nations Unies de 1966 et les conventions régionales européenne, interaméricaine et africaine) et de traités spécifiques concernant les droits des femmes ainsi que ceux des enfants, des victimes du racisme, des personnes handicapées ou d'autres personnes vulnérables. Les mécanismes de mise en œuvre se sont aussi beaucoup développés, à tel point que certains ont acquis un caractère pleinement juridictionnel et offrent un accès direct aux particuliers. La seconde piste de développement a été celle du droit international humanitaire, avec les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977. Et la troisième, la plus récente, a été celle de l'explosion du droit international pénal avec, pour commencer, la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie en 1993 et le Rwanda en 1994, puis l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale en 1998, sans oublier la création de plusieurs tribunaux hybrides.

La multiplication des normes de protection de la dignité humaine a vu son effet renforcé par l'apparition de conceptions nouvelles, telles que celle de règles *erga omnes* qui élargit considérablement le cercle des Etats légitimés à se plaindre de violations et à réagir, ou celle de normes impératives ou *jus cogens*, dotées d'une force normative renforcée.

Par l'effet de ces évolutions, non seulement l'individu devient un sujet du droit international mais encore l'ordre juridique international lui-même se transforme pour devenir l'ordre juridique de la communauté internationale et non plus seulement le droit des relations entre Etats souverains. On s'est mis à utiliser la notion d'état de droit ou de *rule of law* à propos de la communauté internationale – en donnant à celle-ci un contenu formel mais aussi substantiel –, celle de droit international constitutionnel, ou celle d'ordre public international. Enfin, on a commencé à parler d'une «constitutionnalisation» et aussi d'une «humanisation» du droit international[18].

---

18 Voici quelques références, à simple titre d'exemples parmi tant d'autres: ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE, International Law for Humankind: Towards a New Ius Gentium, The Hague Academy of international law monographs, Vol. 6, Leiden/Boston 2010 ; BARDO FASSBENDER, The meaning of International Constitutional Law, in: Ronald St.John Macdonald/

d. L'évolution de la notion de sécurité

On se souviendra aussi du fait que, en raison de l'attention accrue accordée à la personne humaine et à sa protection dans l'ordre juridique international et, plus largement, dans les relations internationales, la notion de sécurité a évolué de manière à inclure ce que l'on a appelé la sécurité humaine. L'un des corollaires de cette transformation a été une évolution dans l'interprétation de l'article 39 de la Charte, qui indique la détermination sur laquelle le Conseil doit se fonder pour pouvoir prendre une mesure coercitive en vertu du Chapitre VII de la Charte. En effet, le Conseil ne peut prendre une des mesures prévues aux articles 41 (non militaires) et 42 (recours à la force armée) sans avoir préalablement constaté «l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression» (art. 39). Pendant de nombreuses années, il a été admis que les situations de l'article 39 devaient comporter une dimension internationale. Un nombre croissant d'atrocités étant commises à l'occasion de conflits internes, la question de l'application du Chapitre VII dans ces circonstances s'est posée avec toujours plus d'acuité. Le Conseil de sécurité a finalement franchi le pas. Il a interprété la notion de menace contre la paix comme pouvant couvrir les cas de situations internes mettant gravement en danger les droits de la personne[19]. Cette pratique a été consacrée, en particulier, à l'égard de la situation en Somalie au début des années 90[20]. Elle reposait sur l'idée que des violations massives des droits de l'homme avaient effectivement ou potentiellement des répercussions internationales.

3. La naissance et la consécration du concept

a. Les documents fondamentaux

A l'intention des lecteurs qui n'auraient pas eu l'occasion de se familiariser avec la question, il importe de mentionner brièvement les quatre documents essentiels qui ont contribué à l'émergence et à la consécration du concept de la responsabilité de protéger[21]. Chacun d'entre eux a constitué une étape impor-

---

Douglas M. Johnston (eds.), Towards World Constitutionalism, Issues in the Legal Ordering of the World Community, Leiden/Boston 2005; THEODOR MERON, International Law in the Age of Human Rights, General Course on Public International Law, Leiden/Boston 2004; ANNE PETERS, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, EJIL 2009, p. 513–544; DU MÊME AUTEUR, Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence – Vers une responsabilité de protéger, Revue de droit international et de droit comparé 2002, p. 290–308 (292 ss et 295 s.); STÉPHANIE HENNETTE-VAUCHEZ *et al.* (éd.), Les droits de l'homme ont-ils constitutionnalisé le monde?, Bruxelles 2011.

19 Voir MIRKO ZAMBELLI, La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité, Le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Genève/Bâle/Munich 2002, en particulier, p. 183 ss et 268 ss.

20 *Idem*, p. 228 ss.

21 Sur le processus de l'émergence de la notion de la responsabilité de protéger, voir THAKUR et WEISS (note 15), p. 22–53 (26 ss). Ramesh Thakur avait été membre de la CIISE et Thomas G.

tante, à des degrés divers, de la formulation, de la promotion et de l'adoption du concept.

Rappelons, à titre préliminaire, que l'impulsion immédiate a été donnée par des propos du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, adressés à l'Assemblée générale en septembre 1999 – l'année de l'intervention de l'OTAN au Kosovo – lors de la présentation de son rapport annuel, et en 2000 à l'occasion des célébrations du millénaire. Voici une phrase tirée du rapport annuel de 1999[22]: «Je suis convaincu qu'au siècle prochain, une définition nouvelle, plus large et plus ouverte de l'intérêt national devrait amener les Etats à faire preuve d'une cohésion beaucoup plus grande au service des valeurs fondamentales de la Charte que sont la démocratie, le pluralisme, les droits de l'homme et la primauté du droit.» Et voici encore la fameuse phrase, souvent citée, tirée de son Rapport du millénaire: «J'admets (...) que les principes de la souveraineté et de la non-ingérence offrent une protection absolument indispensable aux petits Etats faibles. Je voudrais néanmoins poser la question suivante aux critiques: si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celle dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?»[23]

Ces interpellations fortes ont créé la dynamique qui générera les quatre documents essentiels présentés ci-après.

aa. Le Rapport CIISE

Le gouvernement du Canada releva le défi en créant une commission intitulée «Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats» (CIISE). Il avait l'espoir de «bâtir un nouveau consensus international sur la conduite à tenir face à des violations massives des droits de la personne et du droit humanitaire». La commission avait pour tâche de «trouver de nouvelles manières de concilier les principes de l'intervention et de la souveraineté des Etats, souvent considérés comme opposés»[24]. Elle comportait 12 membres et était présidée conjointement par Gareth Evans, alors Président de l'International Crisis Group et ancien Ministre des affaires étrangères de l'Australie, et Mohamed Sahnoun, ressortissant algérien, alors Conseiller spécial du Secrétaire géné-

---

Weiss en avait été le directeur de la recherche. Voir aussi PETER HILPOLD, Die Schutzverantwortung im Recht der Vereinten Nationen (Responsibility to Protect) – auf dem Weg zur Etablierung eines Umstrittenen Konzepts?, 2 SZIER/RSDIE 2011, p. 231–242 (232 ss).

22 SG/SM7136-GA/9596 du 20 septembre 1999, p. 5, al. 5.

23 A/54/2000 (note 13), par. 217.

24 La responsabilité de protéger, Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Ottawa 2001 (Rapport CIISE), p. 89.

ral des Nations Unies et ancien Représentant de celui-ci pour la Somalie et les Grands Lacs d'Afrique[25].

Pour asseoir son travail sur la base la plus large possible, la commission procéda à de nombreuses consultations et tint en particulier 11 tables rondes régionales et nationales dans le monde entier entre janvier et juillet 2000. Elle bénéficia des avis d'un conseil consultatif composé de ministres des affaires étrangères en exercice ou d'anciens ministres et d'autres personnalités éminentes. Le Rapport de la commission (Rapport CIISE) fut terminé en décembre 2001 et présenté au Secrétaire général des Nations Unies le 18 décembre 2001. On notera que les attentats du 11 septembre 2001, qui survinrent au cours de la phase finale de rédaction du Rapport, contribuèrent à focaliser l'attention sur la lutte contre le terrorisme et firent perdre à l'intervention à des fins de protection humaine son caractère jusque-là considéré comme prioritaire.

Fondé sur une étude approfondie et circonstanciée, le rapport forgea et proposa le concept de responsabilité de protéger. Cette nouvelle notion, présentée de manière plus élaborée, plus complète et plus attrayante que celle d'intervention humanitaire, allait à terme susciter l'intérêt et provoquer d'importants développements. Les conclusions les plus fondamentales auxquelles est parvenue la commission sont les suivantes[26]:

- La souveraineté des Etats implique une responsabilité. C'est à l'Etat lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple.
- Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression de l'Etat ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'Etat en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention.
- Les fondements de la responsabilité de protéger reposent sur les obligations inhérentes à la notion de souveraineté, sur l'article 24 de la Charte des Nations Unies – qui confère au Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales –, sur les obligations juridiques internationales de l'Etat issues des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de la législation nationale, ainsi que sur la pratique croissante des Etats et des organisations internationales et du Conseil de sécurité lui-même.
- La responsabilité de protéger comprend trois obligations particulières: la responsabilité de prévenir, qui est la principale dimension de la responsabilité de protéger, la responsabilité de réagir et la responsabilité de reconstruire.

---

25 Sur les origines de l'idée de la responsabilité de protéger, les acteurs et le processus de la commission, voir les contributions citées à la note 21.

26 Rapport CIISE (note 24), p. XI ss.

- L'intervention militaire doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire. Elle doit être régie par des principes bien établis et communément agréés, et autorisée par une autorité compétente, en principe le Conseil de sécurité.

bb. Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau

La prochaine étape fut celle de la création, par le Secrétaire général des Nations Unies, d'un Groupe de personnalités de haut niveau, dans la perspective du 60e anniversaire des Nations Unies, avec pour mission «d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, de dire en quoi nos politiques et nos institutions actuelles nous permettent d'y faire face et de recommander des mesures propres à donner à l'Organisation des Nations Unies les moyens de pourvoir à la sécurité collective au XXIe siècle»[27]. Le Groupe réunissait une palette de 16 personnalités de premier plan issues du monde entier[28]. Son rapport fut soumis à l'Assemblée générale le 2 décembre 2004, sous le titre *Un monde plus sûr: notre affaire à tous*[29].

Comme son titre l'indique, le rapport traite d'un ensemble de questions concernant la communauté internationale en général et l'Organisation des Nations Unies en particulier. A propos de la responsabilité de protéger, il utilise l'expression: «Nous souscrivons à la nouvelle norme (...)», censée traduire l'original anglais: «We endorse the emerging norm (...)»[30]. Plus loin, «Le groupe souscrit à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir»[31]. Et le Groupe de préciser: «Pour déterminer s'il doit autoriser ou approuver l'usage de la force militaire, le Conseil de sécurité devrait toujours examiner, quelles que soient les autres considérations dont il puisse tenir compte, au moins les cinq critères fondamentaux de légitimité suivants: [a) gravité de la menace; b) légitimité du motif; c) dernier ressort; d) proportionnalité des moyens; e) mise en balance des conséquences][32].»

27 Note du Secrétaire général, A/59/565 du 2 décembre 2004, par. 3.

28 France, Brésil, Norvège, Ghana, Australie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Uruguay, Egypte, Inde, Japon, Fédération de Russie, Chine, République-Unie de Tanzanie, Pakistan et Etats-Unis d'Amérique.

29 Rapport «Dans un monde plus sûr: notre affaire à tous», A/59/565 du 2 décembre 2004.

30 *Ibid.*, par. 203, p. 61.

31 A/59/565 (note 29), recommandation 55, p. 94.

32 *Idem*, recommandation 56, p. 94.

cc. Le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies

Le développement suivant fut la publication, par le Secrétaire général, d'un rapport destiné à stimuler la réflexion et à préparer les décisions que l'Assemblée générale serait appelée à prendre à l'occasion du Sommet de septembre 2005 marquant le 60e anniversaire de l'Organisation. Intitulé *Dans une liberté plus grande* et sous-titré *Développement, sécurité et droits de l'homme pour tous*, le rapport est daté du 24 mars 2005[33]. En ce qui concerne la responsabilité de protéger, il comporte, dans un chapitre consacré à l'objectif de «vivre dans la dignité», dans une subdivision traitant de la «primauté du droit», les phrases suivantes: «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» (...). 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[34].» Dans une annexe, consacrée aux propositions soumises aux chefs d'Etat et de gouvernement, le rapport leur recommande d'adopter le principe de la responsabilité de protéger et de décider d'assumer concrètement cette responsabilité[35].

La proposition entière est formulée en ces termes: «Adopter le principe de la responsabilité de protéger comme fondement de l'action collective face aux génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité, et décider d'assumer concrètement cette responsabilité, en affirmant qu'elle incombe au premier chef à l'Etat intéressé, qui a le devoir de protéger sa population, mais que si les autorités de cet Etat n'ont pas la volonté ou la capacité de protéger les citoyens du pays, elle devient celle de la communauté internationale, qui doit recourir à des moyens diplomatiques, humanitaires ou autres pour aider à protéger la population civile, et que si ces moyens semblent insuffisants, le Conseil de sécurité peut être contraint de décider de prendre des mesures en vertu de la Charte, notamment, si besoin est, des mesures coercitives»[36].

Sur la question spécifique du recours à la force armée, le rapport encourage les chefs d'Etat et de gouvernement à s'engager à «demander au Conseil de sécurité d'adopter une résolution arrêtant les principes régissant le recours à la force et proclamant son intention de s'appuyer sur ces principes pour décider s'il convient d'autoriser ou de prescrire le recours à la force, ladite résolution devant notamment réaffirmer les dispositions de la Charte relative aux recours à la force, dont l'Article 51, réaffirmer le rôle central du Conseil de sécurité

33 Rapport «Dans une liberté plus grande», A/59/2005, du 24 mars 2005.
34 *Ibid.*, par. 135.
35 *Ibid.*, Annexe, ch. 7, let. b).
36 *Ibid.*

dans le domaine de la paix et de la sécurité, réaffirmer que le Conseil de sécurité a le droit de recourir à la force armée, entre autres à des fins préventives, pour préserver la paix et la sécurité internationales, notamment dans les cas de génocide, de nettoyage ethnique et d'autres crimes contre l'humanité, et affirmer la nécessité de prendre en considération, pour décider s'il y a lieu d'autoriser ou d'approuver le recours à la force, la gravité de la menace, le but réel de l'intervention militaire proposée, la possibilité que des moyens autres que le recours à la force permettent de neutraliser la menace, et les questions de savoir si l'intervention militaire est une réaction proportionnée à la menace et a de bonnes chances d'aboutir»[37].

dd. Le Document final du Sommet mondial de 2005

L'aboutissement du processus trouve son expression dans le Document final du Sommet mondial de 2005[38], adopté par consensus. Le Document comporte 178 paragraphes concernant les questions les plus sensibles en matière de développement, sécurité et droits de l'homme, et concernant l'Organisation elle-même. Dans une subdivision intitulée «Droits de l'homme et état de droit», il réserve trois paragraphes à la responsabilité de protéger (par. 138 à 140). C'est ainsi que l'Assemblée générale adopte, en présence de très nombreux chefs d'Etat et de gouvernement, une résolution par laquelle les Nations Unies consacrent officiellement le concept de la responsabilité de protéger.

Les trois paragraphes sont placés sous le titre «Responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité». Ils ont la teneur suivante:

> «138. C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agirons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les Etats 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 Chapitre 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

37 *Ibid.*, Annexe, ch. 6, let. h.

38 Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, du 16 septembre 2005.

soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les Etats 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 du génocide.»[39]

b. Un aperçu comparatif

Même si, dans leur ensemble, les documents présentés ci-dessus concourent à l'émergence et à la consécration du concept de responsabilité de protéger, et s'ils comportent des points de convergence évidents, ils n'en présentent pas moins des différences qu'il convient de garder à l'esprit.

En ce qui concerne leur nature, ils sont bien différents. Le Rapport CIISE émane d'une commission constituée à l'initiative d'un Etat et il a pour unique objet la responsabilité de protéger. Il n'est pas surprenant, en conséquence, qu'il repose sur une analyse approfondie et circonstanciée et qu'il traite d'un grand nombre d'aspects différents. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau et celui du Secrétaire général sont tous deux des documents des Nations Unies et ils tendent spécifiquement à la préparation du Sommet du 60e anniversaire de l'Organisation. Ils traitent, tout naturellement, d'un ensemble de questions différentes et la problématique de la responsabilité de protéger n'occupe qu'une partie, quantitativement modeste, de ces rapports. Le Document final du Sommet mondial de 2005 est une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ses trois paragraphes consacrés à la responsabilité de protéger sont rédigés dans le style d'une décision de l'Assemblée générale, réunie à un très haut niveau, en une circonstance solennelle. Leur rédaction s'apparente à celle d'un texte quasi législatif bien davantage qu'à celle d'un rapport. L'ensemble de ces circonstances confèrent une autorité particulière au texte ainsi adopté, sans pour autant que sa nature soit autre que celle d'une résolution de l'Assemblée générale.

Quant au contenu des documents, en ce qui concerne le concept de la responsabilité de protéger, les contours précis de la notion évoluent partiellement d'un document à l'autre. C'est ainsi que les critères d'application, les types de mesures attendues et les titulaires de la responsabilité sont énoncés de manière toujours plus spécifique. De même, la manière dont sont traitées les conditions d'admissibilité du recours à la force armée ou l'usage du veto par les membres permanents du Conseil de sécurité diffèrent. De par sa nature propre, le rapport CIISE discute de manière explicite certaines questions qui ne sont pas ou peu

39 *Ibid.*

évoquées dans d'autres documents, par exemple, celle des conséquences de l'inaction du Conseil de sécurité. L'évolution du concept d'un document à l'autre et les différences entre ceux-ci seront abordées sous chacune des subdivisions pertinentes de la partie suivante de l'étude, consacrée aux aspects controversés.

c. *La confirmation par le Conseil de sécurité*

Quelques mois après l'adoption par l'Assemblée générale du Document final du Sommet de 2005, le Conseil de sécurité reprit à son compte le concept de la responsabilité de protéger. Il le fit dans la résolution 1674 du 28 avril 2006 consacrée à la protection des civils dans les conflits armés[40]. Au paragraphe 4 de la résolution, le Conseil «*réaffirme* les dispositions des paragraphes 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». Il est intéressant de noter que le préambule de la résolution réaffirme l'attachement du Conseil «aux buts énoncés à l'Article 1 (par. 1 à 4) de la Charte des Nations Unies et aux principes consacrés à l'Article 2 (par. 1 à 7) de la Charte, notamment son attachement au principe d'indépendance politique, d'égalité souveraine et d'intégrité territoriale de tous les Etats ainsi qu'au respect de la souveraineté de tous les Etats» (par. 2 du préambule), tout en «*réaffirmant* aussi qu'il incombe au premier chef aux parties au conflit armé de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils touchés» (par. 9 du préambule), et en soulignant avoir présente à l'esprit «la responsabilité principale que la Charte des Nations Unies lui a assignée de maintenir la paix et la sécurité internationales» (par. 10 du préambule). Alex J. Bellamy relève qu'il fallut six mois d'intenses débats au Conseil de sécurité pour adopter la résolution 1674, à l'unanimité. Il note que la Russie et la Chine ainsi que l'Algérie, les Philippines et le Brésil ont argué initialement du fait que le Sommet mondial de 2005 se limitait à engager l'Assemblée générale à délibérer de la responsabilité de protéger et que, en conséquence, il était prématuré de discuter de cette question au sein du Conseil. Il relève enfin que cette expérience difficile a persuadé certains des Etats soutenant le principe de la responsabilité de protéger au sein du Conseil à faire preuve de réserve et à ne pas pousser celui-ci à faire davantage usage du concept par peur d'offrir aux sceptiques des possibilités de mettre en cause l'accord de 2005.[41]

---

40 S/RES/1674 (2006) du 28 avril 2006.

41 ALEX J. BELLAMY, The responsibility to Protect – Five Years On, 2/24 Ethics and International Affairs 2010, p. 143–169 (145 et les références citées).

4. *La position de la Suisse*

Il ne s'agit pas, dans cette subdivision, de présenter l'attitude de la Suisse à l'égard du concept de la responsabilité de protéger en général, mais de dire la manière dont elle s'est déterminée à ce sujet à l'occasion du processus de l'émergence et de la consécration formelle du concept.

Il n'est pas inutile, cependant, d'évoquer quelques éléments du contexte pour expliquer la réceptivité des autorités suisses. On rappellera d'emblée que «la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'état de droit est de longue date un objectif traditionnel de la politique extérieure de la Suisse», comme le dit le Conseil fédéral dans son «Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90». Le même Rapport précise que cet objectif, identifié comme l'un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse, «exprime la conviction que la paix et la sécurité ne sont durables que dans une communauté d'Etats eux-mêmes fondés sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le primat du droit sur l'arbitraire et le contrôle démocratique de l'exercice du pouvoir politique. Une politique étrangère au service de ces objectifs sert aussi les intérêts de la Suisse en matière de sécurité»[42]. Et le Rapport d'ajouter: «les droits de l'homme sont aujourd'hui partie intégrante du droit des gens et ne sauraient être considérés comme une affaire intérieure des Etats»[43].

Cette position de principe favorable à la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'état de droit s'enrichira, dans le «Rapport sur la politique extérieure 2000», d'une approche élargie intégrant la nouvelle conceptionde la sécurité humaine[44]. Dans une subdivision intitulée «De la sécurité des Etats souverains à la sécurité humaine globale», le Rapport définit le concept en relevant qu'il comprend non seulement «un monde libéré de la peur» (agenda pour la sécurité), mais également une vie «à l'abri du besoin» (agenda pour le développement) ainsi qu'un «avenir viable» (agenda pour l'environnement)[45]. Après avoir rappelé que «l'amélioration de la sécurité humaine n'est possible que si les principes de la «bonne gestion des affaires publiques» sont appliqués, le Conseil fédéral conclut: «En particulier, les droits de l'homme ne doivent plus seulement être respectés dans la législation nationale. Ils sont devenus des normes universellement reconnues, dont le respect

---

42 Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993, FF 1994 I p. 150 ss (176 et 152).

43 *Idem*, p. 176.

44 Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000, FF 2001 p. 237 ss (255 s.). Cette évolution deviendra une des constantes de la politique extérieure de la Suisse, ainsi qu'en témoigne le «Rapport sur la politique extérieure 2011»: «La promotion de la sécurité humaine demeure au cœur de la politique extérieure de la Suisse. La notion de sécurité humaine est axée sur la sécurité des individus et leur protection contre la violence politique, la guerre et l'arbitraire.» (Rapport du 18 janvier 2012, FF 2012 p. 2677 ss (2754)).

45 *Idem*, p. 256. Le Rapport fait explicitement référence au Rapport du millénaire du Secrétaire général des Nations Unies, K. Annan, «Nous, les Peuples: le rôle des Nations Unies au XXIe siècle» (note 13).

peut être imposé par des dispositions juridiques et qui règlent le comportement de la communauté internationale tout comme celui des particuliers.»[46]

La présentation du contexte helvétique serait trop incomplète sans le rappel de la tradition humanitaire du pays et de son soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. Le souci du respect du droit international humanitaire est, de longue date, l'un des éléments essentiels de la politique extérieure de la Suisse. Le pays de Gustave Moynier, l'un des fondateurs du CICR qui avait avancé déjà au XIXe siècle l'idée d'une cour pénale internationale permanente[47], a joué, de surcroît, un rôle important non seulement dans la négociation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale[48], mais aussi au sein de la Commission chargée de préparer l'entrée en vigueur du traité et l'adoption des mesures conventionnelles, réglementaires et administratives nécessaires. La Suisse a signé le Statut le 18 juillet 1998 et elle l'a ratifié le 12 octobre 2001, soit plus de huit mois avant son entrée en vigueur le 1er juillet 2002.

Au cours des années 90, le Département fédéral des affaires étrangères a été confronté à la question de l'«intervention humanitaire». Si l'intervention en Somalie, autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, n'a pas manqué de susciter des réflexions sur ce type d'opérations et leurs bases légales, la problématique allait se présenter encore à plusieurs reprises au cours de la décennie. En témoigne une note de la Direction du droit international public, datée du 27 juillet 1998, qui examine la licéité des interventions visant à faire cesser des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, dans le contexte de la controverse sur l'existence d'un «droit d'ingérence humanitaire»[49]. La note se réfère à deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies[50] et conteste, en termes vigoureux, l'affirmation selon laquelle elles auraient créé un tel droit[51]. Quelques mois plus tard, la même Direction se prononce, dans un avis de droit adressé à l'une des divisions politiques du Département, sur la question de la livraison d'armes à des insurgés. Après avoir rappelé que le droit des gens prohibe de telles livraisons, l'avis poursuit en ces termes: «Vu les événements récents au Kosovo, on ne peut toutefois exclure

---

46 *Idem*, p. 256.

47 Voir sa «Note sur la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la Convention de Genève», 11 Bulletin international des sociétés de secours aux militaires blessés, avril 1872, p. 122–131.

48 RS 0.312.1. Message du 15 novembre 2000 relatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale ainsi qu'à une révision du droit pénal, FF 2001 p. 359 ss.

49 Lucius Caflisch, La pratique suisse en matière de droit international public, Compilation des chroniques de 1999 à 2009 (publiées annuellement dans la SZIER/RSDIE), *www.eda.admin.ch* (Direction du droit international public), ou *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla.Par.0003.File.tmp/120203_compilation_RSDIE_f.pdf)*, p. 107 ss (109 s.).

50 A/RES/43/131 (note 8), et A/RES/45/100 (note 9).

51 *Ibid.*, p. 110.

qu'à l'avenir la pratique des Etats prenne une direction nouvelle. Il est possible que l'on [voie] une augmentation des interventions unilatérales dans des conflits internes dans le but d'empêcher des violations graves des droits de l'homme. Si un droit d'intervention humanitaire unilatérale pour prévenir un génocide imminent venait à être reconnu, on devrait semble-t-il même admettre dans de telles circonstances exceptionnelles, (...) que la livraison d'armes aux insurgés est licite. *De lege lata*, toutefois, une intervention requiert un mandat du Conseil de sécurité.»[52] Comme on le voit, le débat était ouvert et les esprits étaient prêts à s'inspirer d'orientations nouvelles, sans être disposés pour autant à quitter le terrain de la légalité internationale.

Lorsque le gouvernement du Canada créa la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), il chercha des soutiens, avant tout financiers ou logistiques, auprès d'autres Etats et de fondations privées. Plusieurs pays répondirent favorablement, dont la Norvège et la Suisse[53]. Dès la publication du Rapport de la Commission et sa transmission au Secrétaire général des Nations Unies, le 18 décembre 2000, le Département fédéral des affaires étrangères étudia le document, analysa soigneusement son contenu au regard de la pratique suisse dans ce domaine et chercha à en tirer des enseignements pour la conduite de la politique extérieure du pays. A l'époque, la Suisse n'était pas encore membre des Nations Unies. Les échanges de vues à l'intérieur du Département permirent de relever l'élargissement du concept de sécurité collective en direction de la sécurité humaine, une conception prévalant aussi en Suisse. Ils relevaient que la Commission invitait les membres permanents du Conseil de sécurité à s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto dans les décisions où leurs intérêts vitaux n'étaient pas en jeu. D'une manière plus générale, ils concluaient à l'opportunité de soutenir l'initiative canadienne[54].

Plusieurs occasions de se prononcer de manière plus officielle et plus explicite allaient se présenter lors des travaux de préparation du Sommet du 60e anniversaire des Nations Unies, qui devait se tenir en septembre 2005 à New York au moment de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale.

La première de ces occasions se présenta le 27 janvier 2005, lors d'une réunion officieuse de la plénière consacrée à un «échange de vues sur les recommandations contenues dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement». Le représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies s'exprima en ces termes: «Le Groupe de haut niveau rappelle par ailleurs la responsabilité de protection qui incombe aux Etats vis-à-vis de leur population et envisage, en cas de défaillance grave, une

52 CAFLISCH (note 49), p. 25 ss (26).

53 THAKUR et WEISS (note 15), p. 35.

54 Les propos qui précèdent sont tirés des souvenirs de l'auteur, qui était alors Directeur de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères.

action collective. Pour éviter l'arbitraire et assurer la légitimité d'une telle intervention collective, il est essentiel cependant que des critères précis soient formulés et qu'ils soient consignés dans les textes approuvés par le Sommet. La Suisse est intéressée et prête à contribuer, dans les mois qui viennent, à cette définition de critères acceptables pour tous.»[55] Ces propos exprimaient une attitude prudemment favorable, sous réserve de certains approfondissements.

Près de trois mois plus tard, le même représentant permanent fit une déclaration à l'occasion de consultations informelles de l'Assemblée générale, en date du 19 avril 2005, sur le rapport du Secrétaire général intitulé «Dans une liberté plus grande»[56]. Le discours fut alors plus direct: «La Suisse soutient la notion émergente de «responsabilité de protéger» qui sous-tend l'action collective contre le génocide, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité lorsque les autorités nationales n'ont pas la capacité voire la volonté de protéger leur population contre eux»[57].

Lors de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale le 20 septembre 2005, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey concentra sa déclaration sur quatre réformes institutionnelles au sujet desquelles la Suisse s'était beaucoup investie: la création d'un Conseil des droits de l'homme, la réforme du Conseil de sécurité, la Commission de consolidation de la paix et la gestion interne des Nations Unies. S'arrêtant aux méthodes de travail du Conseil de sécurité, elle évoqua ce qu'elle appela le principe de la responsabilité de protéger, pour affirmer que le droit de veto ne doit pas pouvoir être exercé dans les cas de génocide, de nettoyage ethnique ou d'autres violations graves et à large échelle du droit international humanitaire ou des droits de l'homme[58].

A ce stade de l'exposé, la position de la Suisse apparaît encore sous la forme d'une description assez sommaire. Au long des subdivisions suivantes, elle prendra graduellement des formes plus précises et l'on pourra en dégager une perception à la fois plus complète et plus complexe.

II. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger

La consécration en septembre 2005 du concept de la responsabilité de protéger a représenté un défi. Sa mise en œuvre effective en représentera un autre. Les

---

55 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 27 janvier 2005, p. 2 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0012.File.tmp/050127-FR.pdf)*.

56 A/59/2005, note 33.

57 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 6 avril 2005, p. 3 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0007.File.tmp/050419-2-ENFR.pdf)*.

58 Déclaration de Micheline Calmy-Rey, Conseillère fédérale, du 20 septembre 2005, p. 3 *(http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/missny/interv/hidden/60ga/plenar.html)*. A/60/PV.15, p. 19–21 (20).

promesses seront-elles tenues? Le compromis d'ensemble réalisé lors du Sommet de 2005 résistera-t-il à l'épreuve des événements et de l'écoulement du temps? Quel rôle le nouveau Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, dont le mandat a commencé le 1er janvier 2007, voudra-t-il jouer? La controverse doctrinale s'apaisera-t-elle? Autant de questions qu'il y a lieu d'aborder dans la présente subdivision. On découvrira l'importance du rôle du Secrétaire général et de son interaction avec l'Assemblée générale (1.). On s'arrêtera à la manière dont le Conseil de sécurité fera usage du nouveau concept dans des situations concrètes (2.). Il sera alors possible de faire brièvement le point sur l'état du débat (3.). La présentation de l'attitude de la Suisse dans cette phase conclura la subdivision (4.).

1. Le rôle du Secrétaire général et son interaction avec l'Assemblée générale

Très rapidement, le Secrétaire général Ban Ki-moon démontre avec conviction et persévérance sa foi dans le nouveau concept de la responsabilité de protéger[59]. Fidèle à son tempérament et à sa personnalité, il veut éviter les controverses doctrinales et se concentrer sur l'objectif de rendre le nouveau concept véritablement opérationnel. L'une de ses premières mesures dans ce domaine consiste à créer le nouveau poste de Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger et, après avoir obtenu un aval prudent du Conseil de sécurité[60], il nomme Edward Luck à cette fonction. Il avait préalablement repourvu le poste de Conseiller spécial pour la prévention du génocide en la personne de Francis Deng, celui-là même qui, avec ses collègues de la Brookings Institution, avait forgé le concept de la souveraineté en tant que responsabilité (sovereignty as responsibility)[61]. Pour renforcer l'efficacité du travail de ces deux Conseillers spéciaux, par souci d'usage rationnel des ressources mais aussi, dans une certaine mesure, pour tenir compte de réticences exprimées à propos de la création du poste confié à Edward Luck, le Secrétaire général décide ensuite de les réunir au sein d'un même Bureau.

Le travail du Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger ne tarde pas à porter des fruits. Le 12 janvier 2009, le Secrétaire général adresse à l'Assemblée générale son rapport intitulé «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger»[62]. Le rapport ambitionne d'inciter l'Assemblée générale à «pour-

---

59 Sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger au sein des Nations Unies, voir BELLAMY (note 41), p. 143–169 (146 ss).

60 En réalité, par une lettre adressée au Secrétaire général en date du 7 décembre 2007 (S/2007/722), les membres du Conseil de sécurité, en réponse à sa lettre du 31 août 2007, «prennent note de [son] intention de nommer Edward Luck», en se référant à ce qu'ils appellent «l'accord énoncé aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 (voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale)».

61 FRANCIS DENG, *et al.* (note 11).

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

suivre l'examen» de la responsabilité de protéger en vertu du paragraphe 139 du Document final du Sommet de 2005. Il esquisse une stratégie fondée sur trois piliers: le premier est celui des «responsabilités de l'Etat en matière de protection»; le second, celui de l' «assistance internationale et [du] renforcement des capacités»; et le troisième, celui de la «réaction résolue en temps voulu». Il se termine par des suggestions concernant les perspectives d'avenir[63]. Une annexe est consacrée à l'alerte rapide et à l'évaluation.

Fin juillet 2009, l'Assemblée générale, donnant suite au Rapport du Secrétaire général, se livre à un dialogue interactif informel pour débattre de la responsabilité de protéger sur un total de quatre jours[64]. Le nombre des orateurs et la durée des échanges tout autant que la diversité des opinions émises témoignent de la sensibilité du sujet et de l'importance que les Etats lui accordent. Finalement, au terme de sa session, l'Assemblée générale adopte, le 14 septembre 2009, une résolution très brève et presque laconique sur la question. Après avoir, dans le préambule, réaffirmé son respect pour les buts et les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, et rappelé le Document final du Sommet mondial de 2005 et particulièrement ses paragraphes 138 et 139, l'Assemblée «1. prend acte du rapport du Secrétaire général ainsi que du débat opportun et productif sur la responsabilité de protéger que son Président a organisé les 21, 23, 24 et 28 juillet 2009 et auquel ont pleinement participé les Etats Membres»; et «2. décide de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger.»[65] A noter, pour la petite histoire mais aussi pour rendre compte de l'atmosphère, que le projet de résolution indiquait que l'Assemblée générale prenait note «avec intérêt» du rapport du Secrétaire général, ainsi que du débat qui, en plus d'être qualifié d'opportun et de productif, bénéficiait de l'adjectif «instructif»[66]. La version finale a été allégée de ces deux adjonctions, moyennant quoi elle a été adoptée par consensus. Il est révélateur que le Secrétariat ait décidé de considérer l'adoption de cette résolution comme un succès.

Sans se laisser décourager par les difficultés et les vents contraires, le Secrétaire général, assisté de son Conseiller spécial, poursuit son effort consistant à pousser l'Assemblée générale à «continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger» comme elle y est invitée dans le Document final du Sommet mondial de 2005. C'est ainsi qu'en date du 14 juillet 2010, il lui soumet un nouveau rapport, sous le titre «Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger»[67], sur la base duquel un dialogue informel a lieu à l'Assemblée le 9 août de la même année.

---

63 Par. 67 ss.
64 Voir A/63/PV.96 à 101.
65 A/RES/63/308 du 7 octobre 2009.
66 A/63/L.80 du 1er septembre 2009.
67 A/64/864 du 14 juillet 2010.

Inspiré des mêmes intentions, le Secrétaire général fait préparer un nouveau rapport pour l'année suivante. Il le consacre au thème du rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger[68], en relevant que de nombreux Etats ont dit vouloir consacrer un échange à ce sujet, lors du dialogue informel du 9 août 2010. Pour la première fois, le Secrétaire général adresse ce rapport, daté du 27 juin 2011, tant à l'Assemblée générale qu'au Conseil de sécurité. L'Assemblée générale tient un dialogue interactif sur ce thème le 12 juillet 2011.

En adressant à l'Assemblée générale trois rapports successifs et en manifestant, d'ailleurs, son intention de poursuivre sur cette lancée, mais en évitant toutefois de susciter la discussion sur les aspects les plus controversés, le Secrétaire général continue dans la ligne qu'il s'est fixée: il tâche d'amener l'Assemblée générale à jouer pleinement son rôle et à se consacrer aux dimensions concrètes de la responsabilité de protéger, pour assurer une mise en œuvre effective. Les événements qui surviendront en Libye en 2011, et en particulier l'usage qui sera fait du concept de responsabilité de protéger dans ce contexte, viendront compliquer sa tâche. Cela sera exposé plus loin.

Pour conclure ces considérations sur le rôle du Secrétaire général, il importe de souligner encore son insistance sur la nécessité d'une diplomatie préventive efficace, dotée de ressources suffisantes. Renouvelant avec force le message de plusieurs de ses prédécesseurs, il publie, le 26 août 2011 un rapport intitulé «Les fruits de la diplomatie préventive» (Preventive Diplomacy: Delivering Results)[69]. Pour lui, il existe un lien essentiel entre prévention et responsabilité de protéger. Ses deux premiers rapports mentionnés ci-dessus en témoignent abondamment.

2. *La mise en œuvre par le Conseil de sécurité*

Après l'adoption de la résolution 1674 (2006)[70] – une résolution thématique consacrée à la protection des civils en cas de conflit armé, par laquelle le Conseil de sécurité s'était rallié au concept de responsabilité de protéger en faisant référence aux paragraphes pertinents du Document du Sommet mondial de 2005 –, l'usage opérationnel du concept dans des résolutions visant des situations concrètes ne s'impose pas rapidement, tant s'en faut. Certes, la résolution 1706 (2006) adoptée le 31 août 2006 à propos de la situation au Soudan évoque la responsabilité de protéger. Elle procède par rappel de résolutions thématiques, parmi lesquelles la résolution 1674 (2006), en précisant explicitement que cette résolution «réaffirme notamment les dispositions des paragraphes

68 Rapport «Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger», A/65/877 – S/2011/393 du 28 juin 2011.

69 S/2011/552 du 26 août 2011.

70 S/RES/1674 (2006) (note 40). Voir ci-dessus A. I. 3. c.

138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005»[71]. Cependant, une tendance défavorable à une référence au concept semblait s'installer[72].

L'année 2011 marque une évolution importante dans le sens où le Conseil de sécurité se prononce sur le principe en termes généraux et en fait une application concrète dans plusieurs situations spécifiques.

Une Déclaration du Président du Conseil de sécurité datée du 22 septembre 2011 aborde la question du maintien de la paix et de la sécurité internationales[73]. Le Conseil accueille avec satisfaction le rapport du Secrétaire général intitulé «Les fruits de la diplomatie préventive» et il prend acte des recommandations qui y sont formulées. Rappelant que la prévention des conflits demeure une responsabilité première des Etats, il «réaffirme la responsabilité de chaque Etat de protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité»[74].

L'évolution la plus marquante a trait à l'adoption de résolutions spécifiques concernant respectivement la Libye, la Côte d'Ivoire, le Soudan du Sud et le Yémen, sans oublier des projets de résolution concernant la Syrie.

Deux résolutions concernant la Libye revêtent une importance historique particulière: la résolution 1970 (2011) du 26 février 2011, qui comporte la décision du Conseil de sécurité de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale de la situation qui règne dans le pays depuis le 15 février 2011[75]; et la résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011, qui «autorise 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 arabe 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»[76]. Dans le vocabulaire usuel du Conseil de sécurité, l'expression «prendre toutes mesures nécessaires» comporte clairement l'autorisation de recourir à la force armée. Les deux résolutions sont prises en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et elles font toutes deux une référence explicite à la responsabilité de protéger dans leur préambule[77]. La manière dont la résolution 1973 (2011) a été mise en œuvre, et en particulier l'interprétation qui a été donnée à la clause autorisant le recours à la force d'une manière qui a conduit à un changement de régime, ont ravivé la controverse au sujet des interventions militaires à des fins humanitaires. Les délibérations du

71 S/RES/1706 (2006) du 31 août 2006, par. 2 du préambule.
72 Voir BELLAMY (note 41), p. 145 s.
73 S/PRST/2011/18 du 22 septembre 2011.
74 *Idem*, par. 2 et 5.
75 S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, par. 4 ss.
76 S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011, par. 4.
77 Par. 9 du préambule de la résolution 1970 (2011) et par. 4 de la résolution 1973 (2011).

Conseil de sécurité concernant la Syrie en seront manifestement affectées. Cette problématique sera encore développée plus loin dans l'exposé.

Prise peu de temps après la résolution 1973 (2011), la résolution 1975 (2011) du 30 mars 2011 concernant la situation en Côte d'Ivoire est remarquable de par son préambule, qui se réfère explicitement à la responsabilité de protéger et la clause qu'elle comporte autorisant l'ONUCI, en vertu du Chapitre VII de la Charte, «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 (...)»[78]. Comme on le sait, cette clause a servi de base à l'éviction par la force de l'ancien Président Laurent Gbagbo qui entendait conserver le pouvoir à l'issue d'un processus électoral contesté.

Une autre résolution historique doit être mentionnée, celle par laquelle le Conseil de sécurité a pris les mesures nécessaires à l'accompagnement de la création de la République du Soudan du Sud. Il s'agit de la résolution 1996 (2011) du 8 juillet 2011 par laquelle le Conseil de sécurité, après avoir réaffirmé la résolution 1674 (2006)[79] sur la protection des civils en période de conflit armé, décide, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de créer la Mission des Nations Unies en République du Soudan du Sud (MINUSS), autorise celle-ci à aider le Gouvernement à s'acquitter de larges missions de prévention et de protection des civils, et l'autorise aussi «à employer tous les moyens nécessaires, dans la limite de sa capacité et dans les zones de déploiement de ces unités, pour exécuter son mandat de protection (...)»[80]. Même si la résolution ne se réfère pas explicitement à la responsabilité de protéger, elle mentionne la résolution 1674 (2006) par laquelle le Conseil de sécurité s'était rallié au concept en se référant expressément aux paragraphes pertinents du Document du Sommet mondial de 2005, et elle comporte un fort mandat de prévention et de protection des civils, tout en autorisant la MINUSS à recourir au besoin à la force armée. La résolution établit ainsi un lien entre responsabilité de protéger et missions de paix. Voilà une nouvelle facette de la responsabilité de protéger qui ne manque pas d'attirer l'attention. A noter aussi que le rapprochement entre le régime de la protection des civils en cas de conflits armés et celui de la responsabilité de protéger est source de préoccupations car, quand bien même le rapport entre eux est évident, les incertitudes et les controverses liées au concept de la responsabilité de protéger pourraient affecter négativement le régime de la protection des civils, qui jouit d'une base solide et reconnue en droit international humanitaire et qui, pour être mis en œuvre de manière effective, doit être, autant que possible, à l'abri de disputes politiques.

---

78 S/RES/1975 (2011) du 30 mars 2011, par. 9 du préambule et par. 6 de la résolution.

79 Par. 14 du préambule. Le texte renvoie aussi à la résolution 1894 (2009) qui est venue confirmer la résolution 1674 (2006).

80 S/RES/1996 (2011) du 8 juillet 2011, par. 1, 3b et 4.

Pour compléter le tableau des résolutions adoptées en 2011 dans lesquelles le Conseil de sécurité a fait référence à la responsabilité de protéger, mentionnons encore la résolution 2014 (2011) du 21 octobre 2011 concernant la situation au Yémen[81]. La résolution, qui ne comporte pas de mesures coercitives, «exige des autorités yéménites qu'elles veillent immédiatement à s'acquitter de leurs obligations dans le respect des normes applicables du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme»[82]. Dans son préambule, elle rappelle «qu'il incombe au premier chef au gouvernement yéménite de protéger sa population»[83].

La manière dont a été interprétée et appliquée la résolution 1973 (2011), qui autorisait le recours à la force armée en Libye et dont le préambule se référait explicitement à la responsabilité de protéger, a suscité une controverse dont le prolongement s'est fait sentir lors des débats subséquents du Conseil de sécurité au sujet de la situation en Syrie. Un projet de résolution, dépourvu de mesures coercitives mais «condamn[ant] fermement la poursuite des violations graves et systématiques des droits de l'homme commises par les autorités syriennes et l'usage de la force contre des civils par ces mêmes autorités», «exige[ant] l'arrêt immédiat de toute violence», et se référant explicitement dans son préambule à «la responsabilité qui incombe au premier chef au Gouvernement syrien de protéger sa population» échoua en raison du veto de la Fédération de Russie et de celui de la Chine en date du 4 octobre 2011[84]. Malgré quatre abstentions, la majorité des neufs votes requis était atteinte. Dans la déclaration qu'il fit après le vote, le représentant permanent de la Fédération de Russie s'exprima en ces termes: «La situation en Syrie ne saurait être envisagée par le Conseil indépendamment de l'expérience libyenne. La communauté internationale est alarmée par les déclarations selon lesquelles la manière dont l'OTAN perçoit le respect des résolutions du Conseil de sécurité portant sur la Libye constitue un modèle à suivre dans le cadre des interventions futures de l'OTAN au titre de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.»[85] Ce vote négatif figea le Conseil dans ses divisions. Quelques mois plus tôt, il avait encore été capable d'adopter une Déclaration présidentielle – un acte qui requiert l'accord de l'ensemble des membres du Conseil –, «condamn[ant] les violations généralisées des droits de l'homme et l'emploi de la force contre des civils par les autorités syriennes» et «demand[ant] aux autorités syriennes de respecter pleinement les droits de l'homme et de se conformer aux obligations que leur impose le droit international applicable», tout en précisant que «les responsables des violences devront rendre compte de leurs actes»[86]. Le blocage du Conseil de sé-

81 S/RES/2014 (2011) du 21 octobre 2011.
82 *Idem*, par. 5.
83 *Idem*, par. 14 du préambule.
84 Projet de résolution S/2011/612 du 4 octobre 2011, par. 1 et 2, et par. 5 du préambule.
85 Déclaration de l'Ambassadeur Vitaly Churkin, S/PV.6627 du 4 octobre 2011, p. 4.
86 S/PRST/2011/16 du 3 août 2011, par. 2 et 4.

curité conduisit l'Assemblée générale à adopter elle-même, le 19 décembre 2011, une résolution condamnant vivement les violences et demandant aux autorités syriennes «de mettre immédiatement fin à toutes les violations des droits de l'homme, de protéger la population et de s'acquitter pleinement des obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme»[87].

Un autre projet de résolution concernant la situation en Syrie échoua lui aussi, le 4 février 2012, alors même que, dans son préambule, il excluait explicitement une interprétation de la résolution dans le sens d'une autorisation de recourir à la force armée[88]. Le texte exigeait du Gouvernement syrien qu'il protège sa population[89]. Mis au vote, le projet ne fut pas adopté, en raison des vetos de la Chine et de la Fédération de Russie, malgré le vote favorable de l'ensemble des autres membres du Conseil[90]. Dans leurs déclarations respectives à l'issue du vote, le représentant permanent de la Fédération de Russie et celui de la Chine firent référence, directement pour le premier et indirectement pour le second, à la problématique du changement de régime[91].

Sur ces entrefaites, l'Assemblée générale prit le relais, comme elle l'avait fait le 19 décembre 2011, et adopta, le 16 février 2012, une résolution présentant beaucoup d'analogies avec celle qui avait échoué au Conseil de sécurité quelques jours auparavant[92]. La résolution fut adoptée par 137 votes en faveur, 12 votes contre et 17 abstentions. Sans utiliser explicitement l'expression de responsabilité de protéger, la résolution «condamne fermement la poursuite des violations généralisées et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les autorités syriennes» et elle «exhorte le Gouvernement de la République arabe syrienne à mettre immédiatement fin à toutes les violations des droits de l'homme et aux attaques contre les civils, à protéger sa population, à respecter pleinement les obligations que lui impose le droit international et à mettre intégralement en œuvre les résolutions [pertinentes] du Conseil des droits de l'homme»[93].

Après de fortes dissensions qui durèrent de nombreux mois, le Conseil de sécurité trouva de nouveau le chemin du consensus pour adopter, le 21 mars 2012, une Déclaration présidentielle. Celle-ci rappelle la précédente Déclaration du 3 août 2011, apporte son plein appui aux efforts de Kofi Annan, Envoyé spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des Etats arabes, et déclare souscrire sans réserve à la proposition préliminaire en six

87 A/RES/66/176 du 19 décembre 2011, par. 1 et 2. Le texte n'utilise pas expressément le concept de responsabilité de protéger.
88 Projet de résolution S/2012/77 du 4 février 2012, par. 10 du préambule.
89 *Idem*, par. 2 et 5.
90 S/PV.6711 du 4 février 2012, p. 2.
91 *Idem*, p. 9 (Ambassadeur Vitaly Churkin) et 10 (Ambassadeur Li Baodong).
92 A/RES/66/253 du 16 février 2012.
93 *Idem*, par. 2 et 3.

points soumise aux autorités syriennes par l'Envoyé spécial conjoint[94]. La Déclaration ne fait pas mention de la responsabilité de protéger. Le 14 avril 2012 le Conseil parvient enfin à adopter sa première résolution concernant la crise syrienne[95]. Envisageant de mettre en place une mission de supervision, il décide d'autoriser l'envoi d'une mission préparatoire. Même si le texte est imprégné de l'esprit de la responsabilité de protéger, il ne comporte pas de référence explicite au concept.

3. *L'état du débat*

Les auteurs du concept de la responsabilité de protéger et ceux qui ont concouru à sa consécration par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le Document final du Sommet mondial de 2005 espéraient avoir contribué à un apaisement du débat. Ils comptaient avoir jeté les bases d'un soutien suffisamment large pour ouvrir la voie d'un avenir plus serein quant à la manière de faire face à des exactions massives.

Même si des étapes importantes ont été franchies, la réalité démontre que cette aspiration est encore loin d'être réalisée. Il est indéniable que les rapports successifs du Secrétaire général à l'Assemblée générale et les dialogues informels qu'ils ont suscités dans cette enceinte ont contribué à rendre les échanges plus factuels et plus concrets. Il est vrai aussi que le concept de la responsabilité de protéger s'est acquis de nombreux soutiens de la part d'Etats comme aussi dans la société civile[96] et dans les milieux académiques[97]. Il n'en reste pas

---

94 S/PRST/2012/6 du 21 mars 2012. Une déclaration présidentielle subséquente est adoptée le 5 avril 2012. Elle a pour objet une mise en œuvre effective de la proposition en six points de l'Envoyé spécial conjoint. Son objectif tend manifestement à la protection des populations affectées, mais le texte ne comporte pas de référence explicite à la responsabilité de protéger. Voir S/PRST/2012/10, du 5 avril 2012.

95 S/RES/2042 (2012) du 14 avril 2012. Voir aussi S/RES/2043 (2012) du 21 avril 2012 (création de la mission de supervision).

96 Par exemple, un Global Center for R2P a été créé à New York; une coalition internationale d'organisations non gouvernementales a été mise sur pied; une revue périodique a été lancée (Global Responsibility to Protect); voir THAKUR et WEISS (note 15), p. 52, et BELLAMY (note 41), p. 143 s.

97 Même si de nombreux écrits scientifiques sont généralement favorables au concept, à des degrés divers et tout en gardant une distance critique appropriée, il faut aussi relever qu'un certain nombre d'auteurs font preuve de réserves ou sont franchement opposés à cette nouvelle approche. Parmi les opposants, mentionnons JOSÉ E. ALVAREZ, The Schizophrenia of R2P, in Willem J. M. van Genugten/Michael P. Scharf/Sasha E. Radin, Criminal Jurisdiction 100 Years after the 1907 Hague Peace Conference – 2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law, The Hague 2007, p. 212–218 (In my brief presentation I want to warn against turning R2P from political rhetoric to legal norm. An alternative, more positive title for my talk would be «two cheers for humanitarian intervention.» (p. 212); ainsi que FABRICE WEISSMAN, «Not in Our Name»: Why Médecins Sans Frontières Does Not Support the «Responsibility to Protect», 2/29 Criminal Justice Ethics, August 2010, p. 194–207 («In a word, we want to distance ourselves unambiguously from the politics of force acting under the banner of humanitarian universalism.» p. 200).

moins que des doutes et des objections subsistent. Et il faut reconnaître que la controverse suscitée par la manière dont la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité concernant la Libye a été interprétée et appliquée a fait resurgir des animosités.

Pour ce qui est du débat au sein des Nations Unies tel qu'il se présente au moment de la rédaction du présent rapport, deux développements en cours méritent d'être mentionnés. Le premier réside dans la préparation d'un nouveau rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale. Ce rapport devrait être consacré au troisième pilier de la responsabilité de protéger, c'est-à-dire à la «réaction résolue en temps voulu». Comme on le sait, le sujet de la réaction à adopter face au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité est particulièrement sensible et propre à nourrir des débats animés.

Le deuxième développement concerne une initiative du Brésil qui fut annoncée à l'occasion d'un débat public du Conseil de sécurité sur la protection des civils en temps de conflit armé, en date du 9 novembre 2011. La représentante permanente du Brésil fit alors une déclaration exposant la position de son pays selon laquelle «la communauté internationale doit, lorsqu'elle exerce sa responsabilité de protéger, s'en acquitter en toute responsabilité»[98]. Par une lettre datée du même jour adressée au Secrétaire général, ladite représentante permanente soumit un document de réflexion du Gouvernement brésilien intitulé «Protection responsable: éléments pour l'élaboration et la promotion d'un concept». Elle demanda que le texte de la lettre et de son annexe soit distribué comme document de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, ce qui fut fait[99]. La traduction française du titre du document occulte malheureusement une allusion explicite au thème de la responsabilité de protéger, qui apparaît dans la version anglaise: «Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept». Cette initiative est manifestement inspirée des expériences faites par le Brésil alors qu'il était membre du Conseil de sécurité en 2011 et des enseignements qu'il a voulu tirer de la manière dont l'intervention militaire s'est déroulée en Libye. Il importe aussi de rappeler que, lors du vote sur le projet de résolution consacré à la Syrie le 4 octobre 2011, qui fut mis en échec par les vetos russe et chinois, le Brésil s'était abstenu[100].

Tout en situant son propos par rapport à l'idée d'intervention humanitaire et de droit d'ingérence, telle qu'elle avait été défendue dans les années 80, et par rapport au concept de la responsabilité de protéger, tel qu'il a été défini aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, le docu-

98 A/66/551 – S/2011/701 du 11 novembre 2011.

99 *Ibid.*

100 N'étant plus membre du Conseil de sécurité en 2012, le Brésil n'avait pas eu à voter sur la résolution qui fut à nouveau mise en échec par les vetos russe et chinois le 4 février 2012.

ment de réflexion brésilien se focalise principalement sur le troisième pilier de la responsabilité de protéger. Il souligne les restrictions mises par le Document de 2005 à l'usage de la force par la communauté internationale et, après avoir reconnu que «l'intervention militaire est une option que la communauté internationale pourrait envisager dans certaines situations pour prévenir les catastrophes humanitaires», il affirme: «On a de plus en plus le sentiment que le concept de responsabilité de protéger pourrait être détourné à des fins autres que la protection des civils, par exemple pour provoquer un changement de régime»[101]. En soulignant la nécessité d'une «protection responsable», le document de réflexion en fait un concept au même titre que celui de la responsabilité de protéger et il affirme que «les deux concepts doivent évoluer ensemble sur la base d'un ensemble convenu de principes, de paramètres et de procédures fondamentaux»[102]. Et le document d'indiquer, de manière non exhaustive, un ensemble de «principes directeurs» (guidelines) et de paramètres additionnels[103]. En soumettant sa proposition, le Brésil démontre à la fois qu'il est sensible aux réserves et objections formulées par un certain nombre de membres de la communauté internationale, et qu'il entend jouer un rôle constructif en tant qu'acteur majeur des relations internationales et candidat au statut de membre permanent du Conseil de sécurité. Le sort de son initiative méritera d'être suivi avec attention.

4. *La position de la Suisse*

La position de la Suisse dans le contexte de l'émergence du concept de responsabilité de protéger a été présentée précédemment[104]. Il s'agit ici de faire découvrir les positions prises par le pays dans la phase de la mise en œuvre du concept.

Après la création, par le Secrétaire général, d'un nouveau poste de Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger et compte tenu du renouvellement du poste de Conseiller spécial pour la prévention du génocide, la Suisse soutint l'idée de réunir ces deux fonctions au sein d'un même Bureau. En cela, elle suivait une ligne bien établie consistant à favoriser la coordination, la focalisation et la rationalisation.

Lorsque le Secrétaire général des Nations Unies adressa à l'Assemblée générale, le 12 janvier 2009, son rapport intitulé «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger»[105], la Suisse prépara soigneusement sa détermination en vue du débat informel qui devait avoir lieu à ce sujet au sein de l'Assemblée au mois de juillet suivant. La qualité de ces préparatifs est reflétée dans la déclara-

---

101 A/66/551 – S/2011/701 (note 98), par. 8 et 10.
102 *Ibid*, par. 11.
103 *Ibid*.
104 A I 4.
105 A/63/677 (note 62).

tion qui fut faite le 24 juillet 2009 par le représentant permanent de la Suisse à l'occasion du débat consacré au rapport du Secrétaire général[106]. Plusieurs des points de cette déclaration seront repris plus loin dans le présent rapport, dans l'exposé des positions de la Suisse sur diverses questions spécifiques. Il importe pourtant d'offrir à ce stade une vue d'ensemble des messages importants et substantiels transmis par la déclaration[107]:

- La Suisse salue les efforts du Secrétaire général dans sa volonté d'opérationnaliser la responsabilité de protéger, sur la base du consensus de septembre 2005.
- Le concept de responsabilité de protéger doit être considéré dans le cadre strict des paragraphes 138 et 139 du Document final et sur la base de l'approche étroite, mais profonde, proposée par le Secrétaire général. Cette approche est distincte de celle des interventions dites «humanitaires».
- Les obligations des Etats au regard du droit international existent indépendamment de l'émergence d'une situation relevant du concept de responsabilité de protéger, un concept politique qui ne représente pas en soi une nouvelle norme.
- Il faut maintenir une distinction claire entre le concept de responsabilité de protéger et celui de protection des civils. La protection des civils traite du respect de l'ensemble des droits des personnes civiles, et pas seulement des crimes internationaux couverts par la responsabilité de protéger. Les progrès accomplis dans le domaine de la protection des civils sont très importants, relèvent des principes humanitaires, et il est essentiel de les préserver et de continuer à les développer dans ce sens.
- Ce qui fait défaut à ce stade, c'est une réflexion sur ce qui n'a pas marché lors de l'utilisation des instruments existants par le passé. C'est l'absence de volonté politique au bon moment qui est au cœur des échecs expérimentés. Les membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'engager à renoncer à faire usage de leur droit de veto dans des situations de responsabilité de protéger.
- Il importe de renforcer les acquis dans le domaine de la lutte contre l'impunité.
- En ce qui concerne la mise en œuvre du troisième pilier de la responsabilité de protéger (réaction résolue en temps voulu), plusieurs questions restent en suspens, en particulier celles du seuil d'intervention, de la compétence de décider de l'existence d'un cas de responsabilité de protéger, ou de solutions complémentaires à celle du Conseil de sécurité en cas de blocage de celui-ci.

---

106 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 23 juillet 2009 sur «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger» *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/plenar.Par.0021.File.tmp/R2P%20GA%2024%20Jul%202009%20French.pdf)*.

107 Les points qui suivent sont tirés, souvent mot à mot, du texte de la Déclaration.

> La réflexion à mener pourrait se nourrir utilement de la recommandation faite par le rapport d'examiner les principes, les règles et la doctrine qui devraient guider l'usage de la force dans des situations extrêmes relatives à la responsabilité de protéger.

De nombreux orateurs s'exprimèrent à l'occasion du débat qui se déroula au sein de l'Assemblée générale durant plusieurs journées au cours du mois de juillet 2009. Beaucoup de pays avaient été encouragés à participer activement aux débats non seulement par la Coalition globale des organisations non gouvernementales sur la responsabilité de protéger mais aussi par le Groupe d'amis de R2P (mené par le Canada et le Rwanda) qui comptait alors 35 membres dont la Suisse.

Le rapport du Secrétaire général du 27 juin 2011 sur «Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger»[108] fut adressé non seulement à l'Assemblée générale, comme le rapport des années précédentes, mais aussi au Conseil de sécurité. A l'occasion du dialogue interactif qui se tint à l'Assemblée générale le 12 juillet 2011, le représentant permanent de la Suisse fait une déclaration dans laquelle il souligne certains points importants du rapport avant de mentionner deux aspects de la manière dont la Suisse entend contribuer à la mise en œuvre du concept. En premier lieu, il annonce que, convaincue de l'importance de l'approche régionale, la Suisse s'applique depuis plusieurs années, en coopération avec l'Argentine et la Tanzanie, à réaliser des forums régionaux pour la prévention du génocide et autres atrocités. Il relève que son pays a recueilli, à travers ces forums régionaux, un certain nombre d'enseignements qu'elle souhaite partager avec l'Assemblée: «Premièrement, la lutte contre l'impunité est un allié indissociable de la prévention. Pour renforcer l'impact préventif de la justice internationale, il faut développer l'ensemble des instruments de la lutte contre l'impunité d'une manière plus systématique. (…) Deuxièmement, la meilleure prévention découlant d'une souveraineté responsable se décline dans le respect et la promotion active des droits humains. L'intégration d'indicateurs liés à la prévention d'atrocités dans l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme permettrait à notre sens de mieux détecter des situations à risque et pourrait être le signe d'un engagement très concret dans ce domaine. Troisièmement, la nécessité de disposer, dans le cadre de cette architecture globale de prévention, de points focaux nationaux pour la prévention des atrocités a également été relevée lors des rencontres régionales.» On peut ajouter que les deux Conseillers spéciaux du Secrétaire général, pour la responsabilité de protéger et pour la prévention du génocide, ont été associés à cette initiative des forums régionaux dès le départ en 2008.

---

108 A/65/877 – S/2011/393 (note 68).

Le deuxième aspect mentionné par le représentant permanent dans sa déclaration découle directement de ce qui précède. L'ambassadeur fait part du fait que la Suisse a décidé elle-même de se doter d'un point focal à la tête d'une *task force* réunissant les offices compétents en matière de diplomatie, de droit international public et de coopération au développement. La «Task Force pour le traitement du passé et la prévention des atrocités de masse» avait été créée le 1er avril 2011 et placée sous la direction d'une envoyée spéciale. La Suisse devenait ainsi l'un des premiers pays à disposer d'une structure spécifique chargée des questions de responsabilité de protéger.

L'initiative consistant à réunir des forums régionaux et la création d'un point focal à la tête d'une *task force* illustrent le choix fondamental de la Suisse d'accorder la priorité à la prévention, soit aux deux premiers piliers de la responsabilité de protéger.

Quant au troisième pilier, la Suisse aura encore l'occasion de préciser sa position sur l'initiative brésilienne intitulée «Protection responsable» (Responsibility while Protecting). Mais il est possible de noter, d'ores et déjà, qu'elle avait indiqué elle-même à plusieurs reprises l'intérêt qu'il y aurait à définir les critères d'une intervention militaire dans des situations extrêmes[109].

B. Les aspects controversés

Le concept de la responsabilité de protéger a été consacré au plus haut niveau des Nations Unies et mis en œuvre dans des situations concrètes. Il n'en reste pas moins que, par divers aspects, il suscite le débat et, parfois aussi, la controverse. L'exposé qui suit est consacré aux points les plus souvent discutés: les fondements du concept (I.), la portée de la responsabilité de protéger (II.), le caractère normatif de cette responsabilité (III.) et le rôle du Conseil de sécurité (IV.).

I. Les fondements de la responsabilité de protéger

Le concept de la responsabilité de protéger repose sur la notion de «souveraineté en tant que responsabilité» (sovereignty as responsibility). Une référence aux textes fondateurs assortie de commentaires explicatifs (1.) sera suivie de l'énoncé de points discutés (2.) et de la présentation de la position de la Suisse (3.).

---

109 Voir, par exemple, la Déclaration faite à l'Assemblée générale par l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, le 27 janvier 2005, à l'occasion d'une réunion officieuse consacrée à un échange de vues sur les recommandations contenues dans le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (note 55). Voir aussi, ci-dessous B. IV. 3. c.

1. La souveraineté en tant que responsabilité

a. Les documents fondamentaux

Le Rapport CIISE affirme d'emblée deux principes fondamentaux: «A. La souveraineté des Etats implique une responsabilité, et c'est à l'Etat lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple. B. Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'Etat ou de l'échec de ces politiques, et lorsque l'Etat en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention.»[110]

Le Rapport consacre des développements spécifiques à la question de la souveraineté dans deux parties distinctes. Dans la première, intitulée «De la difficulté d'agir», il commence par souligner l'importance de la souveraineté aux yeux de nombreux Etats et peuples en relevant qu'elle est «une reconnaissance de leur égalité en mérite et en dignité, une protection de leur identité spécifique et de leur liberté nationale et une affirmation de leur droit à façonner et à déterminer eux-mêmes leur destin». Le Rapport affirme que les conditions dans lesquelles la souveraineté est exercée ont, toutefois, radicalement changé depuis 1945 et il corrobore ces propos de la manière suivante: «L'évolution du droit international a imposé de nombreuses limites à la liberté d'action des Etats, et ce pas seulement dans le domaine des droits de l'homme. La notion émergente de sécurité humaine a suscité de nouvelles exigences et de nouvelles attentes concernant la manière dont les Etats traitent leur propre peuple. (...) Même chez les plus fervents partisans de la souveraineté des Etats, la défense de cette souveraineté ne saurait, pour l'Etat, aller jusqu'à prétendre qu'il dispose d'un pouvoir illimité de faire ce qu'il veut à sa propre population. (...) Il est communément admis que la souveraineté implique une double responsabilité: externe – respecter la souveraineté des autres Etats – et interne – respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'Etat. (...) La souveraineté considérée comme responsabilité représente désormais la condition minimale à remplir pour les Etats désireux de montrer qu'ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale. (...) Cette acception moderne de la souveraineté occupe une place centrale dans la démarche adoptée par la Commission face à la question de l'intervention à des fins de protection humaine»[111].

Le Rapport approfondit aussi la question de la signification de la souveraineté dans sa deuxième partie, consacrée à la présentation de la «nouvelle approche». Après avoir évoqué la règle de non-intervention, il relève que l'écrasante majorité des conflits armés actuels sont internes à l'Etat, et que la proportion de civils

110 Rapport CIISE (note 24), p. XI.
111 *Idem*, ch. 1.32 à 1.36.

tués dans ces conflits est passée d'environ un sur dix au début du XXe siècle à neuf sur dix à la fin du même siècle. Le Rapport rappelle que, face à cette évolution, l'Organisation des Nations Unies s'est trouvée devant la difficulté de concilier d'une part ses principes fondateurs, qui prescrivent le respect de la souveraineté de ses Etats Membres, et d'autre part son mandat premier, qui va de pair avec ces principes et porte sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales et sur la promotion des intérêts et du bien-être des peuples[112]. Le Rapport relève encore que, en devenant partie à la Charte des Nations Unies, un Etat devient un membre responsable de la communauté des nations. Selon cette manière de voir les choses, la souveraineté dite de contrôle passe à une souveraineté de responsabilité[113]. Pour conclure, le Rapport indique que cette conception de la souveraineté comme responsabilité est importante à trois égards: «En premier lieu, elle implique que les autorités étatiques sont responsables *des* fonctions qui permettent de protéger la sécurité et la vie des citoyens et de favoriser leur bien-être. En deuxième lieu, elle donne à penser que les autorités politiques nationales sont responsables *à l'égard* des citoyens au plan interne et de la communauté internationale par l'intermédiaire de l'ONU. En troisième lieu, elle signifie que les agents de l'Etat sont responsables de leurs actes, c'est-à-dire qu'ils doivent rendre des comptes pour ce qu'ils font ou ne font pas»[114].

Comme on va le voir, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement s'est manifestement inspiré du Rapport CIISE dans son propre rapport intitulé «Un monde plus sûr: notre affaire à tous»[115]. Plusieurs passages en témoignent. Dans la «Vue d'ensemble» qu'il offre de son rapport, le Groupe s'exprime ainsi: «Si nous voulons dégager un nouveau consensus sur la sécurité, nous devons partir du fait que le premier intervenant devant les menaces, anciennes et nouvelles, qui nous guettent, reste l'Etat souverain, dont la Charte consacre pleinement le rôle, les responsabilités et les droits. Mais, au XXe siècle plus encore qu'auparavant, aucun Etat ne peut se suffire à lui-même. Des stratégies collectives, des institutions collectives et le sens des responsabilités collectives sont indispensables. (...) On aurait (...) tort de penser que tous les Etats seront toujours en mesure d'assumer leurs responsabilités, à savoir protéger leurs citoyens et ne pas nuire à leurs voisins, ou qu'ils seront disposés à le faire.»[116] Dans une subdivision intitulée «souveraineté et responsabilité», les auteurs du rapport spécifient leur pensée en ces termes: «Les Etats signataires de la Charte des Nations Unies jouissent des privilèges de la souveraineté mais ils en acceptent aussi les obligations. Quoi qu'il en soit de la vision du monde qui a présidé à l'avènement de la sou-

112 *Ibid.*, ch. 2.7 à 2.12.
113 *Ibid.*, ch. 2.14.
114 *Ibid.*, ch. 2.15.
115 A/59/565 (note 29).
116 *Ibid.*, p. 11.

veraineté de l'Etat westphalien, celle-ci emporte aujourd'hui à l'évidence l'obligation pour l'Etat d'assurer le bien-être de ses populations et d'honorer ses obligations vis-à-vis de la communauté internationale. Mais l'histoire nous apprend que tous les Etats ne sont pas nécessairement toujours aptes ou disposés à assumer l'obligation qu'ils ont de protéger leur population et de s'abstenir de nuire à leurs voisins. Aussi faudrait-il, par le jeu du principe de la sécurité collective, confier une partie de ces obligations à la communauté internationale qui, agissant conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aiderait à mettre en place les moyens requis ou assurerait la protection nécessaire, selon le cas.»[117] Plusieurs autres passages du rapport expriment des idées analogues avant que le Groupe ne fasse part de sa décision de souscrire «à la nouvelle norme»[118].

Quant au rapport du Secrétaire général, intitulé «Dans une liberté plus grande»[119], il s'inspire à la même source. Dans sa première partie introductive, il consacre un paragraphe à la notion clé de responsabilité, dans les termes suivants: «Dans nos efforts pour que les Etats, la société civile, le secteur privé et les institutions internationales soient mieux à même de servir l'idéal d'une liberté plus grande, nous devons veiller à ce que tous les intéressés assument leurs responsabilités et passent des paroles aux actes. Pour cela, nous avons besoin de nouveaux mécanismes permettant de rendre les Etats responsables devant leurs citoyens et les autres Etats, les institutions internationales responsables devant leurs membres, et la génération actuelle responsable devant celles qui suivront. La responsabilité est la clé du progrès; qu'elle fasse défaut et ce sera l'échec. L'objectif du sommet qui se tiendra en septembre 2005 devra être de veiller à ce que, dorénavant, les promesses qui sont faites soient tenues.»[120] Il n'est pas sans importance de relever que le rapport traite de la question de la responsabilité de protéger en relation avec le principe de la primauté du droit («rule of law» dans la version en anglais), dans un chapitre consacré au thème «Vivre dans la dignité», qui est subdivisé en trois parties consacrées respectivement à la primauté du droit, aux droits de l'homme et à la démocratie[121], une conjonction bien connue, spécialement des connaisseurs du Statut du Conseil de l'Europe, et loin d'être fortuite dans le cas particulier.

En ce qui concerne le Document final du Sommet mondial de 2005, il ne comporte pas de propos explicitant les fondements de la responsabilité de protéger. Cela s'explique en raison de la nature propre du document, une résolution de l'Assemblée générale réunissant un grand nombre de chefs d'Etat et de gouvernement réunis à l'occasion du 60e anniversaire des Nations Unies. Il n'en

117 *Ibid.*, p. 23, par. 29.
118 Par exemple, p. 24, par. 34 et 36, et p. 60 ss, en particulier par. 199 ss (201 à 203).
119 A/59/2005 (note 33).
120 *Ibid.*, par. 22.
121 *Ibid.*, par. 133 ss.

reste pas moins que ce document est manifestement le résultat d'un processus de réflexion qui a été nourri par les documents précédents.

b. Commentaires

Le concept de la responsabilité de protéger tend à répondre au besoin de surmonter l'apparente contradiction entre, d'une part, la souveraineté et, d'autre part, l'impératif d'assurer la protection de populations exposées au risque de graves exactions[122]. La nécessité de trouver une solution s'est imposée face aux critiques répétées considérant toute initiative extérieure visant à assurer une protection effective comme une violation de la souveraineté étatique. Si certaines de ces critiques peuvent trouver une justification dans la manière abusive dont certaines interventions ont été conçues et réalisées, d'autres reposent sur des attitudes manifestement infondées, par exemple celles qui considèrent systématiquement tout reproche en matière de droits de l'homme comme étant une violation du principe de non-interférence. Il importait donc de surmonter une fausse conception de la souveraineté, qui ne voit en elle que sa dimension négative, soit celle du refus de toute influence extérieure.

Compte tenu d'expériences difficiles et des réticences ou oppositions que ces expériences avaient suscitées, il fallait aussi déplacer le centre d'attention, des auteurs de l'intervention vers les victimes et leur besoin de protection. Ce passage de l'ingérence à la protection permettait de redonner à l'Etat territorial son rôle et sa responsabilité primaires. La communauté internationale reprenait ainsi son rôle complémentaire voire subsidiaire.

Il importait aussi d'identifier les fondements de la légitimité de mesures externes de protection et, tout autant, d'en établir le cadre légal en définissant leur principe et leurs limites. On reconnaîtra, certes, d'une part, que les bases de la légitimité et de la légalité de mesures internationales visant à protéger des populations exposées à de graves risques étaient déjà bien établies, pour l'essentiel[123]. Comment ne pas reconnaître aussi, d'autre part, que, face à des échecs cuisants de la communauté internationale ou face à des interventions «humanitaires» très contestées, il était impératif de trouver une approche qui conduise les Etats et la communauté internationale à assumer leurs obligations de manière effective et efficace? Les notions de droit ou de devoir d'ingérence ayant échoué à réunir le consensus nécessaire, il convient de constater, avec satisfaction, que le concept de la responsabilité de protéger, fondé sur la notion de souveraineté comprise aussi comme une responsabilité, a réussi à créer le consensus, en 2005, au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce consensus est évidemment fragile mais les enjeux sont tels que les énergies devraient être

122 Voir, parmi d'autres, MARYAM MASSROURI, La responsabilité de protéger, in: Laurent Moreillon *et al.* (éd.), Droit pénal humanitaire, 2e éd. Bâle 2009, p. 197–229 (200 ss); THAKUR et WEISS (note 15), p. 22–53 (26 ss).

123 Voir ci-dessous III. 2. d. bb. et cc.

focalisées davantage sur la mise en œuvre – au besoin avec des compléments, des précisions ou des correctifs – que sur la contestation de principe du concept. Il convient de laisser la contestation à ceux qui, pour protéger leurs propres intérêts ou poursuivre leurs activités répréhensibles, continuent à véhiculer une vision absolutiste de la souveraineté.

Il a été écrit que le concept de la responsabilité de protéger remplit deux fonctions distinctes mais complémentaires. La première consiste à promouvoir un engagement politique, fondé sur le respect de principes normatifs, de prévenir et mettre fin à des atrocités de masse. La seconde est celle d'un catalyseur pour l'action. En anglais: speech act and catalyst for action[124]. Ce sont autant d'aspects positifs et nécessaires.

2. *Points discutés*

Une approche scientifique du concept de la responsabilité de protéger, surtout si elle s'enrichit d'une perspective juridique, ne saurait occulter certaines faiblesses du concept. Il faut relever, en premier lieu, que les paragraphes 138 à 140 du Document final du Sommet mondial de 2005 n'ont pas été rédigés comme des dispositions d'un acte à caractère législatif mais comme l'expression d'une volonté politique. Il en découle des indéterminations et des imprécisions qui sont inévitablement sources de discussions et de confusion. Par exemple, le texte ne permet pas d'identifier la véritable nature de la responsabilité en question: est-elle morale, politique ou juridique[125]? La traduction française du texte original rédigé en anglais transforme l'expression «Each individual State has the responsibility to protect (…)» en «C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger (…)». Les difficultés de traduction sont très souvent le reflet de manques de clarté sur le fond. Le texte ne permet pas non plus d'identifier avec précision les titulaires de cette responsabilité ni ses effets exacts. On notera encore qu'il omet volontairement le terme de responsabilité lorsqu'il traite de mesures coercitives: il recourt alors à l'expression «Dans ce contexte, nous sommes prêts à (…)» et non pas à des formules telles que «Nous avons la responsabilité de (…)» ou «Il nous incombe de (…)».

Sur le fond, il se justifie de s'interroger sur le concept de «souveraineté en tant que responsabilité». Comment les juristes spécialistes de droit international l'apprécient-ils? En consultant des traités de droit international classique, on aura du mal à trouver la notion de souveraineté définie en ces termes. De plus en plus, on rencontrera, dans les traités mis à jour, une référence à la problématique de la responsabilité de protéger[126], sans toutefois qu'ils introduisent dans

124 BELLAMY (note 41), p. 143–169 (158 ss, 160).

125 La question du caractère normatif de la responsabilité de protéger sera traitée plus loin (B III).

126 Pour ne citer qu'un seul exemple, voir PATRICK DAILLER, MATHIAS FORTEAU et ALAIN PELLET, Droit international public, 8e éd. Paris 2009, p. 465 ss (492 ss).

leur vocabulaire une définition de la souveraineté en tant que responsabilité. Est-ce à dire que les juristes sont insensibles à la problématique de fond? Certainement pas. Cela résulte simplement du fait qu'en général, ils ont d'autres approches de la question. Ils n'ont certes pas tous la même perspective mais ils reconnaissent en général que la souveraineté étatique trouve son fondement et ses modalités d'exercice dans un régime juridique fait de droits et d'obligations, et que, en conséquence, la liberté d'action des Etats a des limites. Ils se réfèrent non seulement à l'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, qui garantit «l'égalité souveraine» de tous les Etats, mais aussi au paragraphe 7 du même article, qui protège le domaine réservé des Etats sans consacrer pour autant une conception absolutiste de la souveraineté, puisqu'il réserve la compétence du Conseil de sécurité de prendre des mesures coercitives fondées sur le Chapitre VII de la Charte[127]. Il importe, de toute façon, de souligner que le domaine réservé de l'Etat, soit celui des «affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat»[128], s'arrête là où commencent ses obligations internationales. Selon l'Institut de droit international: «Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international. L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie selon son développement.»[129] La mesure dans laquelle la responsabilité de protéger appartient au droit international, autrement dit la question du caractère normatif de la responsabilité de protéger, sera examinée plus loin[130]. Mais rappelons d'ores et déjà que les Etats sont liés par leurs obligations découlant tant de la Charte en matière de droits de l'homme que d'un ensemble de règles relatives aux conflits armés, au génocide, aux crimes contre l'humanité et à la responsabilité internationale de l'Etat. Ces règles peuvent être conventionnelles, procéder de mesures juridiquement contraignantes d'organisations internationales, ou encore appartenir au droit international coutumier voire consti-

---

127 Le paragraphe 7 réserve explicitement l'application du Chapitre VII. Sur la question du domaine réservé en ce qui concerne les droits de l'homme, voir, parmi beaucoup d'autres, GILBERT GUILLAUME, Article 2, Paragraphe 7, in: Jean Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau (éd.), La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article, 3e éd. Paris 2005, Vol. I, p. 485 ss (500 s.); GEORG NOLTE, Article 2 (7), in: Bruno Simma *et al.*, The Charter of the United Nations, A Commentary, 2nd ed. Oxford 2002, Vol. I, p. 148 ss (160 ss). Voir aussi CORTEN et KLEIN (note 1), p. 17 ss. et 138 ss.; VERA GOWLLAND-DEBBAS, The Security Council as Enforcer of Human Rights, in: Bardo Fassbender (éd.), Securing Human Rights: Achievements and Challenges of the UN Security Council, Oxford 2011; ROBERT KOLB, Du domaine réservé, Réflexions sur la théorie de la compétence nationale; 3 RGDIP 2006, p. 597–630).

128 Art. 2, par. 7 de la Charte des Nations Unies.

129 Art. 1er de la résolution d'Aix-en-Provence, du 29 avril 1954 (*www.idi-iil.org/idiF/résolutionsF/1954_aix_01_fr.pdf*). L'art. 3 de la même résolution précise ceci: «La conclusion d'un engage ment international dans une matière relevant du domaine réservé exclut la possibilité pour une partie à cet engagement d'opposer l'exception du domaine réservé pour toute question se rapportant à l'interprétation ou à l'application dudit engagement.». Voir aussi, DAILLER, FORTEAU et PELLET (note 126), p. 482 ss; IAN BROWNLIE, Principles of Public International La w, 7e éd., Oxford 2008, p. 292 ss; ROBERT KOLB (note 127) p. 597–630.

130 B. III.

tuer des principes généraux. Certaines d'entre elles jouissent d'une force normative accrue du fait qu'elles ne peuvent subir aucune dérogation soit en vertu d'une règle conventionnelle spécifique en matière de droits de l'homme soit de par leur appartenance au *jus cogens*.

Pour ce qui est de la relation entre la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats, on se reportera encore avec profit à une résolution de l'Institut de droit international sur ce sujet[131]. Dans le préambule de cette résolution, l'Institut considère que la protection des droits de l'homme a trouvé son expression tant dans l'ordre constitutionnel des Etats que dans l'ordre juridique international. Il rappelle que les membres des Nations Unies se sont engagés à assurer, en coopération avec l'Organisation, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il constate ensuite que les violations graves et fréquentes des droits de l'homme déterminent maints Etats et organisations internationales à recourir à des mesures diverses pour assurer le respect des droits de l'homme. Il conclut que «de telles réactions, de même que la doctrine et la jurisprudence internationale, témoignent du fait que les droits de l'homme, bénéficiant désormais d'une protection internationale, cessent d'appartenir à la catégorie des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats»[132]. L'article 2, alinéa 1 de la résolution affirme: «Un Etat agissant en violation de l'obligation [d'assurer le respect des droits de l'homme] ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale»[133].

Constatons aussi qu'on assiste de plus en plus, en droit international public contemporain, à une certaine éclipse des théories positivistes fondant l'ordre juridique international trop exclusivement sur le principe de la souveraineté étatique. On s'oriente vers la conception d'un ordre juridique dont une partie tout au moins peut être considérée comme le droit constitutionnel de la communauté internationale[134], ou vers un ordre juridique fondé davantage sur le principe de la dignité humaine ou celui d'humanité que sur celui de la souveraineté étatique[135]. L'idée d'un ordre public international, elle aussi, fait son chemin. Il

---

131 Résolution de Saint-Jacques-de-Compostelle du 13 septembre 1989 *(www.idi.iil.org/idiF/1989_comp_03_fr.PDF)*.

132 *Ibid.* par. 1 à 4 du préambule de la résolution.

133 *Ibid.* A noter que les commentaires de l'art. 2, par. 7 de la Charte des Nations Unies cités à la note 127 offrent une appréciation nuancée de la question.

134 Voir, par exemple, Jan Klabbers, Anne Peters et Ulf Geirstein, The Constitutionalization of International Law, Oxford 2009.

135 Voir, par exemple Antônio Augusto Cançado Trindade (note 18); Peters (note 18), p. 513–544; ou encore, à propos de l'«humanisation» du droit international, Theodor Meron, International Law in the Age of Human Rights, General Course on Public International Law, Leiden/Boston, 2004. Voir aussi l'approche intéressante d'Anne Orford, Jurisdiction Without Territory: From the Holy Roman Empire to the Responsibility to Protect, Michigan Journal of International Law, Vol. 30, Issue 3, 2009, p. 981–1015.

est aujourd'hui admis que la notion d'état de droit (rule of law) trouve à s'appliquer non seulement au sein des Etats mais aussi dans la communauté internationale, comme un des éléments fondamentaux de la «gouvernance» internationale[136], au point qu'une réunion de haut niveau sera consacrée à ce thème conjointement au débat général de l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 septembre 2012.

En conclusion sur ce point, on peut remarquer que, quoi qu'il en soit de la notion de «souveraineté en tant que responsabilité», le concept d'une souveraineté responsable trouve un fondement solide en droit international contemporain.

3. *La position de la Suisse*

Comme on le sait, la Suisse est très attachée à sa souveraineté. Dès ses origines, elle s'est méfiée des «juges étrangers». Les difficultés qu'elle éprouve à s'insérer dans son environnement politique et institutionnel naturel en Europe en témoignent. La Constitution fédérale fait de l'indépendance du pays un des buts de la Confédération (art. 2, al. 1). Elle considère la préservation de l'indépendance de la Suisse comme une des tâches de la Confédération dans ses relations avec l'étranger (art. 54, al. 2) et elle charge le Conseil fédéral de prendre des mesures pour préserver l'indépendance de la Suisse, au même titre que sa sécurité extérieure et sa neutralité (art. 185, al. 1). Mais la même Constitution assigne aussi pour but à la Confédération de s'engager en faveur d'un ordre international juste et pacifique (art. 1, al. 4), elle oblige la Confédération et les cantons à respecter le droit international (art. 5, al. 4), elle impose les règles impératives du droit international *(jus cogens)* comme autant de limites à l'exercice de la démocratie directe pour ce qui est de l'initiative populaire (art. 139, al. 3) et des révisions totales (art. 193, al. 4) ou partielles de la Constitution (art. 194, al. 2) et elle confie à la Confédération, au titre de ses tâches en matière de politique étrangère, celle de contribuer à soulager les populations dans le besoin et à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples (art. 54, al. 2). La Constitution fait même de la souveraineté un attribut qui n'appartient pas exclusivement à la Confédé-

136 Il est significatif à cet égard que le Conseil de sécurité ait adopté une Déclaration présidentielle sur le thème «Justice et état de droit», le 19 janvier 2012 (S/PRST/2012/1). Les deux premiers alinéas de la Déclaration ont la teneur suivante: «Le Conseil de sécurité estime que l'état de droit doit être universellement instauré et respecté et souligne l'importance cruciale qu'il attache à la promotion de la justice et de l'état de droit, facteurs indispensables à une coexistence pacifique et à la prévention des conflits armés. Le Conseil réaffirme son attachement au droit international et à la Charte des Nations Unies, ainsi qu'à l'instauration d'un ordre international fondé sur l'état de droit et le droit international, qui sont essentiels à la coopération entre les Etats face à leurs épreuves communes, et contribuent donc au maintien de la paix et de la sécurité internationales.»

ration puisqu'elle reconnait que les cantons sont eux aussi, dans une certaine mesure, titulaires de la souveraineté (art. 3).

Depuis des années, le Conseil fédéral fait de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'état de droit un objectif de la politique extérieure du pays. Son Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 l'affirmait déjà en termes clairs, en soulignant au surplus que «les droits de l'homme sont aujourd'hui partie intégrante du droit des gens et [qu'] ils ne sauraient être considérés comme une affaire intérieure des Etats»[137].

Cette attitude de principe a trouvé à se concrétiser dans la déclaration faite le 21 juin 2005, à l'occasion d'une réunion officieuse de l'Assemblée générale des Nations Unies, par le représentant permanent de la Suisse lors d'un débat destiné à préparer la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée de septembre 2005 sur la base d'un projet de Document final du Sommet[138]. A propos du droit international et des droits de l'homme, le représentant suisse s'est exprimé en ces termes: «La Suisse est très attachée au fait que l'ordre international soit fondé sur des règles de droit, sur le respect de l'état de droit et sur la protection des droits de l'homme. Il s'agit de valeurs fondamentales des Nations Unies, qui sont essentielles à la coexistence et à la coopération pacifique entre les Etats. Notre engagement pour la promotion de ces valeurs devrait être mieux reflété dans l'ensemble du document final.»

L'action de la Suisse au sein des Nations Unies pour promouvoir le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire est souvent inspirée d'une «approche fondée sur le droit» (a law-based approach). Pour ne retenir qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, voici une déclaration du représentant permanent de la Suisse devant le Conseil de sécurité, le 14 décembre 2004, lors d'un débat sur le thème de la protection des populations civiles dans les conflits armés: «Concernant la stratégie à poursuivre pour assurer la protection des civils dans les conflits armés, la Suisse plaide en faveur d'une approche fondée sur le respect du droit international. Les règles juridiques existantes (...) constituent une base adéquate pour relever la plupart des défis contemporains. Il est vrai que certains conflits contemporains créent des menaces nouvelles pour les civils et il faut y répondre par de nouvelles politiques ou stratégies de protection. Mais celles-ci doivent être définies de manière à ne pas éroder les règles du droit existantes. Ces politiques nouvelles de protection doivent au contraire contribuer au renforcement du droit en élevant progressivement le seuil minimal de protection.»[139]

---

137 Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, FF 1994 I p. 176.

138 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 21 juin 2005 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0002.File.tmp/050621-ENFR.pdf)*.

139 CAFLISCH (note 49), p. 206.

Les représentants de la Suisse auprès des Nations Unies ne se sont pas prononcés de manière explicite sur le concept même de «souveraineté en tant que responsabilité». Mais, comme cela a été exposé, ils ont apporté le soutien de leur pays au concept de la responsabilité de protéger. A l'occasion du débat informel du 23 juillet 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le représentant permanent s'est référé au concept de responsabilité de protéger comme «un allié de celui de souveraineté»[140]. Lors d'un dialogue interactif qui s'est déroulé à l'Assemblée générale le 12 juillet 2011 pour débattre du dernier rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger[141], le représentant permanent s'est référé au rapport pour affirmer que «la responsabilité de protéger est avant tout une question de souveraineté responsable»[142].

Un discours prononcé par la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, alors Présidente de la Confédération et Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères, le 28 octobre 2011, donne un aperçu plus explicite de la conception de la souveraineté qui sous-tend les positions prises par des représentants de la Suisse dans des forums internationaux. [143] Elle s'exprima ainsi: «L'idée de souveraineté de l'Etat, l'un des concepts fondamentaux des relations internationales, est en pleine mutation. Dans le passé, la souveraineté signifiait qu'un Etat était libre de ses agissements à l'intérieur de son territoire, ceci de manière absolue. Ceci a donné lieu aux pires excès, certains gouvernements utilisant ce prétexte pour persécuter leurs propres citoyens. Toute critique était perçue comme une ingérence dans les affaires intérieures. Peu à peu, des normes limitant la marge de manœuvre de l'Etat dans le but de protéger les individus ont émergé. Il s'agit en premier lieu des droits humains, consacrés dans la Déclaration universelle de 1948.»[144] Et plus loin: «l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 2005 par consensus une nouvelle doctrine appelée la responsabilité de protéger. La responsabilité de protéger postule que la souveraineté d'un Etat est conditionnée par la capacité à protéger sa population civile, en particulier contre les atrocités de masse: le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique.» Et finalement: «le concept de souveraineté s'est vu doter d'un contenu positif: il ne s'agit plus simplement d'un droit à la non-intervention dans les affaires intérieures; celui

---

140 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 23 juillet 2009, p. 2 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/plenar.Par.0021.File.tmp/R2P%20GA%2024%20Jul%202009%20French.pdf)*.

141 A/65/877 – S/2011/393 (note 68).

142 Déclaration de l'Ambassadeur Paul Seger, Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies, du 12 juillet 2011 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/plenar.Par.0064.File.tmp/f%2020110712_Statement_R2P_UNGA_-_chat1_DDC1_-DDIP1_-_FINAL1.pdf)*.

143 Discours de Micheline Calmy-Rey, Présidente de la Confédération, Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères, prononcé à l'occasion d'une intervention au Collège de la Planta, à Sion, le 28 octobre 2011, p. 4 (texte en mains de l'auteur).

144 *Ibid.*

qui prétend à la souveraineté doit utiliser son autorité pour protéger les êtres humains qui sont sous sa responsabilité. C'est une garantie minimale de sécurité et de bonne gouvernance.»[145] Cette réflexion finale s'inscrit dans un mode de penser qui fait reposer la légitimité du pouvoir sur l'aptitude à protéger[146].

Pour conclure sur ce point de la souveraineté en tant que responsabilité, on peut noter que la position de la Suisse correspond largement aux approches développées au sein des Nations Unies.

II. La portée de la responsabilité de protéger

Le concept de la responsabilité de protéger tel qu'il a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies s'applique à des situations déterminées. L'identification de ces situations a mûri au travers d'un processus de gestation qui a été initié par les travaux de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE). Dans l'exposé qui suit, il y aura lieu de préciser ce qu'est, en quelque sorte, le champ d'application matériel de la responsabilité de protéger, soit de définir les situations génératrices de responsabilité (1.). Une présentation des documents fondamentaux sera suivie de quelques commentaires. Il conviendra ensuite de traiter de points discutés (2.). Finalement la position de la Suisse sur cette question sera présentée (3.).

Notons, à titre préliminaire, que la détermination de la portée de la responsabilité de protéger devrait bénéficier, en plus de l'énoncé du champ d'application matériel du concept traité dans la présente subdivision, de compléments concernant les titulaires de la responsabilité et les types de mesures attendues des entités concernées.

La question des titulaires sera traitée plus loin en relation avec celle du caractère normatif de la responsabilité de protéger[147]. Elle n'est pas abordée dans cette subdivision pour que soient évitées des répétitions fastidieuses. Il suffit de souligner ici que le concept de la responsabilité de protéger a ceci de nouveau, par rapport à celui de l'intervention humanitaire, qu'il reconnaît une responsabilité primaire à l'Etat territorial, en vertu de sa souveraineté, avant de passer à une responsabilité complémentaire voire subsidiaire de la «communauté internationale».

---

145 *Ibid.*, p. 5.

146 Voir, à ce sujet, les réflexions d'ORFORD (note 135), p. 981–1015 (1002 s.: «Under the UN Charter (...) *de jure* authority was always understood to remain with the sovereign State. (...) The responsibility to protect concept rejects the automatic priority of claims to authority based on right (...). Rather, the legitimacy of authority is determinable by reference to the *fact* of protection. The legitimacy of authority –whether of States or of the international community – depends on the capacity to provide effective protection to populations at risk. By focusing upon *de facto* authority, the responsibility to protect concept implicitly asserts not only that the international community exists, but also that its authority to govern is, at least in situations of civil war and repression, superior to that of the State.» DU MÊME AUTEUR (note 1), p. 109 ss (133 ss).

147 Ci-dessous, B. III.

Pour ce qui est des types de mesures attendues, il importe de rappeler que le concept de la responsabilité de protéger tel qu'il est issu des travaux de la CIISE était innovant à deux égards. D'abord, il se dégageait intentionnellement du carcan trop étroit de l' «intervention humanitaire» conçue ou perçue dans sa seule dimension de réaction à une crise humanitaire majeure en cours, au moyen de la force armée. Ensuite, il étendait la portée de la responsabilité à la prévention et à la reconstruction, sans oublier la réaction, bien sûr, mais en développant toute la palette des mesures réactives non militaires avant de considérer l'usage de la force armée comme un moyen de dernier recours dans des circonstances exceptionnelles[148]. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement mettra, lui aussi, un accent sur «le défi de la prévention»[149] et il émettra des recommandations à ce sujet[150]. Quant à la reconstruction, il en traitera en recommandant la création d'une commission de consolidation de la paix[151]. Le Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande» soulignera, lui aussi, l'importance de la prévention[152] et recommandera la création d'une commission de consolidation de la paix[153]. Le Document final du Sommet mondial 2005 traite de la prévention au chapitre de la paix et de la sécurité collective[154] et il comporte la décision de l'Assemblée générale d' «instituer une commission de consolidation de la paix en tant qu'organe intergouvernemental consultatif» en énonçant ses tâches et les grandes lignes de son organisation[155]. Sur le point spécifique de la responsabilité de protéger, il affirme que «cette responsabilité consiste notamment dans la prévention» des crimes visés[156]. Les rapports du Secrétaire général destinés à assurer une mise en œuvre effective de la responsabilité de protéger accordent naturellement une part importante à la prévention[157]. Rappelons enfin le Rapport du Secrétaire général du 26 août 2011 consacré entièrement à la prévention, intitulé «Les fruits de la diplomatie préventive» (Preventive Diplomacy: Delivering Results)[158].

---

148 Rapport CIISE (note 24), p. XI et ch. 2.29, p. 18.
149 A/59/565 (note 29), par. 89 ss.
150 *Ibid.*, Annexe I, recommandations 12 ss, p. 88 s.
151 *Ibid.*, par. 261 ss. Voir aussi les recommandations correspondantes, Annexe I, par. 63 ss et 82 ss.
152 A/59/2005 (note 33), par. 106 ss, avec une mention spéciale pour la prévention du «terrorisme catastrophique» (par. 87 ss).
153 *Idem*, Annexe, recommandation 6, lettre i), p. 89.
154 A/RES/60/1 (note 38), par. 69 ss (74).
155 *Idem.*, par. 97 ss.
156 *Ibid.*, par. 138, 2e phrase.
157 Voir ci-dessus, A. II. 1. Par exemple, le Rapport du 12 janvier 2009 sur «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger», A/63/677 (note 62), par. 14.
158 S/2011/552 (note 69). A ce propos, voir aussi Sheri P. Rosenberg, Responsibility to Protect: A Framework for Prevention, 1 Global Responsibility to Protect 2009, p. 442–477.

1. Les situations génératrices de la responsabilité de protéger

a. Les documents fondamentaux

Sous le titre «Les critères décisifs: une juste cause» (Threshold criteria: just cause), le Rapport CIISE mentionne deux situations: des pertes considérables en vies humaines et un nettoyage ethnique à grande échelle. Il exprime l'avis de la Commission en ces termes: «l'intervention militaire à des fins de protection humaine se justifie dans deux grandes catégories de circonstances, à savoir lorsqu'il s'agit d'arrêter ou d'éviter des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'Etat, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable; ou un «nettoyage ethnique» à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol[159].»

Sachant combien la détermination de ces critères est sensible, la Commission prend la peine d'indiquer plusieurs types de situations qu'elle considère comme incluses, y compris, en plus des crimes contre l'humanité et des violations du droit de la guerre, «les cas d'effondrement de l'Etat qui laissent la population massivement exposée à la famine et/ou à la guerre civile» et «les catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'Etat concerné ne peut pas, ou ne veut pas, y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire[160].»

Dans le même souci de clarification, la Commission indique des situations qu'elle considère comme exclues du champ d'application de la responsabilité de protéger. A ce titre elle mentionne des violations des droits de l'homme qui, bien que graves, ne vont pas jusqu'au meurtre caractérisé ou au nettoyage ethnique, ou le cas d'un régime démocratique renversé par un coup d'Etat militaire, ou encore l'assistance qu'un Etat apporte à ses propres ressortissants sur un territoire étranger en recourant à la force militaire[161].

Examinant, en plus de celui de la juste cause, d'autres «critères de précaution» devant être observés, la Commission mentionne la «bonne intention». A ce propos, elle s'exprime sur la question délicate du changement de régime. Elle le fait en ces termes: «Le but primordial de l'intervention doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Aucun emploi de la force militaire qui viserait dès le départ, par exemple, à modifier des frontières ou à promouvoir la revendication d'autodétermination de tel ou tel groupe combattant ne saurait se justifier. Le renversement d'un régime n'est pas, en soi, un objectif légitime, encore que le fait d'ôter à un régime sa capacité de nuire à son propre peuple puisse être essentiel pour mener à bien la mission de protection, étant

159 Rapport CIISE (note 24), par. 4.19.
160 *Ibid.*, par. 4.20.
161 *Ibid.*, par. 4.24 ss.

entendu que les mesures nécessaires pour y parvenir varieront d'un cas à l'autre.»[162]

Au moment de faire sien le concept de la responsabilité de protéger, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement reformule l'énoncé des circonstances dans lesquelles une intervention se justifie. Pour sa part, il retient les «cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire»[163].

Le Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande» énonce les situations génératrices de responsabilité en mentionnant, dans l'annexe formulant les propositions soumises aux chefs d'Etat et de gouvernement, les «génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité»[164]. L'omission de la mention des crimes de guerre est due, de l'avis de l'auteur de la présente contribution, à une inadvertance technique des rédacteurs plutôt qu'à un choix délibéré. En effet, le texte même du Rapport du Secrétaire général, juste avant le passage dans lequel il reprend à son compte le concept de responsabilité de protéger, situe le contexte de la manière suivante: «C'est dans le domaine du droit international humanitaire que le fossé entre rhétorique et réalité (...) est le plus marqué. Lorsque la communauté internationale est confrontée à un génocide ou à des violations des droits de l'homme à grande échelle, il est inacceptable que les Nations Unies demeurent passives et laissent les événements aller à leur terme, au prix de conséquences désastreuses pour des milliers d'innocents.»[165] La place centrale faite au droit international humanitaire dans cette réflexion oblige à penser que, dans une lecture plus juridique que politique du Rapport, les violations graves de ce droit doivent aussi être incluses dans le champ d'application du concept.

Quant à l'Assemblée générale, aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, elle consacre le concept de la responsabilité de protéger en précisant qu'il s'agit de protéger les populations «du génocide, de crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité»[166]. De manière très insistante, dans un désir explicite de délimiter le champ d'application à «ces crimes», elle recourt à la formule complète cinq fois de suite dans les deux paragraphes. A noter que l'Assemblée générale utilise l'expression «ces crimes» alors que le nettoyage ethnique, comme on va le voir dans les commentaires ci-dessous, n'est pas un crime distinct en droit pénal international.

---

162 *Ibid.*, par. 4.33.
163 A/59/565 (note 29), par. 203 et Annexe I (Récapitulation des recommandations), par. 55.
164 A/59/2005 (note 33), Annexe, par. 7, let. b), p. 90.
165 *Ibid.*, par. 134.
166 A/RES/60/1 (note 38).

Le premier rapport du Secrétaire général Ban Ki-moon destiné à assurer une mise en œuvre effective de la responsabilité de protéger est rédigé à la fois avec la ferme détermination de rendre le concept opérationnel et le désir de ne pas susciter un débat doctrinal[167]. C'est la raison pour laquelle le texte précise que «le mode d'approche de la responsabilité de protéger exposé dans le présent rapport (...) est défini par les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet»[168] et il précise: «La responsabilité de protéger ne s'applique, jusqu'à ce que les Etats Membres en décident autrement, qu'aux quatre crimes et violations spécifiés: génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Tenter de l'étendre à d'autres calamités, comme le VIH/sida, aux changements climatiques ou à la réaction face aux catastrophes naturelles compromettrait le consensus réalisé en 2005 et solliciterait le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle.»[169] Le Rapport ajoute encore une phrase-clé: «Si le champ de la responsabilité doit être maintenu dans des *limites étroites*, les actions doivent être *approfondies* et recourir à tout l'arsenal des instruments de prévention et de protection à la disposition des Etats Membres, du système des Nations Unies, des organisations régionales et sous-régionales, et de leurs partenaires de la société civile.»[170]

b. Commentaires

La présentation du contenu des documents fondamentaux suggère les quatre commentaires suivants.

Du Rapport CIISE au Document final du Sommet mondial de 2005, l'énoncé des situations déclenchant la responsabilité de protéger évolue de critères factuels vers des critères énoncés sous la forme de «crimes». Cette restriction du vocabulaire et la répétition insistante de la litanie «du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité» dans le Document final illustrent les réticences de certains acteurs et les difficultés de la négociation au sein de l'Assemblée générale. Selon le Président de l'Assemblée générale de l'époque, le lien limitatif entre la responsabilité de protéger et les crimes internationaux résulterait d'une initiative du représentant permanent du Pakistan auprès des Nations Unies, qui aurait traduit la crainte de pays membres du G-77 de voir le nouveau concept être utilisé par des Etats puissants contre des Etats plus faibles[171]. On se souviendra toutefois, comme cela vient d'être exposé, que le Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande»

---

167 A/63/677 (note 62).

168 *Ibid.*, par. 10 (chapeau).

169 *Ibid.*, par. 10, let. b).

170 *Ibid.*, par. 10, let. c). Les caractères italiques sont ajoutés par l'auteur de la présente contribution.

171 Selon Jean Ping, Président de l'Assemblée générale durant l'année de préparation du Sommet de 2005, puis Président de la Commission de l'Union Africaine, cité par ORFORD (note 135), p. 981–1015 (1006).

énonçait aussi les critères pertinents de manière limitative en mentionnant les «génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité».

Le Document final qualifie les quatre situations de crimes. Pourtant, le nettoyage ethnique, à la différence des trois autres, n'est pas un crime distinct en droit pénal international, même si l'on considère que ses éléments devraient être largement couverts par ceux des autres crimes internationaux, selon les circonstances[172]. Il est devenu fréquent de voir des références à ces quatre situations sous l'expression non différenciée de «crimes», à la suite de la formulation utilisée par l'Assemblée générale. Comme on l'a vu ci-dessus, le premier Rapport du Secrétaire général Ban Ki-moon utilise l'expression de «crimes et violations».

Il n'est pas sans intérêt de noter que le Rapport CIISE énonce les «critères décisifs» (threshold criteria) non pas en tant que critères déclencheurs de la responsabilité de protéger en général mais en tant que critères d' «une intervention militaire à des fins de protection humaine» qui «doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire»[173]. Le fait que les critères soient ceux d'une intervention militaire et que celle-ci doive être exceptionnelle et extraordinaire conduit la Commission à adopter une approche qui se veut restrictive dans l'identification des critères à retenir. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement traite de la responsabilité de protéger dans un chapitre consacré à «L'usage de la force: règles et directives», sous le titre «La question de la légalité» et le sous-titre «Le Chapitre VII de la Charte, les menaces intérieures et l'obligation de protection». La responsabilité de protéger y est traitée comme «une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une opération militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir»[174]. Tout comme dans le Rapport CIISE, les critères retenus par le Groupe de personnalités de haut niveau sont donc ceux de l'admissibilité d'une intervention militaire. En revanche, le Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande» ne traite pas de la responsabilité de protéger dans le chapitre qu'il consacre à la sécurité collective et au recours à la force («Vivre à l'abri de la peur»), mais dans celui qui, sous le titre «Vivre dans la dignité», tend à promouvoir la primauté du droit, les droits de l'homme et la démocratie[175]. Les critères retenus dans ce Rapport s'appliquent donc à la responsabilité de protéger dans son ensemble et pas seulement au cas de

172 Voir à ce propos, à titre d'exemple, JANN K. KLEFFNER, The Scope of the Crimes Triggering the Responsibility to Protect, in: Julia Hoffmann et André Nollkaemper (éd.), Responsibility to Protect, From Principle to Practice, Amsterdam 2012, p. 85–91 (87 s.).

173 Rapport CIISE (note 24), ch. 4.18.

174 A/59/565 (note 29), par. 203.

175 A/59/2005 (note 33), par. 127 ss (135).

l'intervention militaire. Et le Document final du Sommet de 2005 en fait autant en adoptant le concept de la responsabilité de protéger dans une subdivision intitulée «Droits de l'homme et état de droit»[176]. L'Assemblée générale s'inscrit ainsi dans la même ligne que le Secrétaire général et sort la problématique du contexte de la sécurité et de l'usage de la force armée pour l'insérer dans celui de la promotion de l'état de droit, des droits de l'homme et de la démocratie.

En choisissant une approche «dans des limites étroites» mais en faveur d'«actions (...) approfondies» (narrow and deep), le Secrétaire général Ban Ki-moon opte délibérément pour une stratégie qui permette d'éviter le risque d'une réouverture de la négociation de 2005 et celui d'une remise en cause des résultats acquis alors, et qui donne suffisamment de force et de consistance à une approche qui souffrirait d'une trop grande dilution des objectifs. Il s'agit manifestement d'un choix politique, qui confère à la responsabilité de protéger une portée dont il faut reconnaître qu'elle est, par certains aspects en tout cas, plus restreinte que celle des obligations juridiques liant les Etats et la «communauté internationale» dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des victimes des conflits armés. Cette question, qui est directement liée à celle du caractère normatif de la responsabilité de protéger, sera traitée plus loin[177].

2. *Points discutés*

L'identification des critères d'application de la responsabilité de protéger fait débat à plus d'un titre.

Le choix de catégories relevant, pour l'essentiel, du droit pénal international est compris comme un choix politique, inspiré par un souci de méthode et de stratégie. Cependant, le champ d'application du droit pénal international est ainsi utilisé à des fins autres que celles qui lui sont communément assignées et cette discipline voit son rôle élargi au domaine de la gouvernance mondiale[178]. Par ailleurs, il a été observé que le choix des catégories est à la fois large et restrictif: large, dans le sens où il inclut, à côté de crimes odieux, des comportements dont la gravité, tout en étant sérieuse, n'est pas extrême, et restrictif en ceci qu'il ne couvre pas tous les crimes dont la gravité pourrait justifier une inclusion[179].

---

176 A/RES/60/1 (note 38), par. 119 ss.

177 Ci-dessous, B III.

178 Voir ORFORD (note 135), p. 1006 s. Cet auteur remarque que la Cour internationale de Justice avait déjà étendu la portée du droit pénal international au-delà du domaine de la juridiction pénale et de la répression, en particulier dans son arrêt rendu en 2007 dans l'*affaire concernant l'application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide* Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro, arrêt, C.I.J Recueil 2007, par. 427, et que l'Union Africaine en avait fait autant en introduisant dans sa Charte constitutive le risque de crimes internationaux en tant que critères de déclenchement d'une intervention régionale (*ibid.*, p. 1006 s. et notes de bas de page).

179 Voir, par exemple, JAN KLEFFNER (note 172), p. 85 ss.

La question la plus discutée à ce sujet est celle de l'exclusion des catastrophes naturelles. Comprises dans les critères du Rapport de la CIISE, ces catastrophes ne sont pas couvertes par les catégories du Document du Sommet mondial de 2005. L'exemple-type le plus cité est celui du cyclone Nargis qui a gravement affecté le Myanmar en mai 2008. L'appel à considérer ce cas comme une situation d'application de la responsabilité de protéger a créé une confusion inutile dans le sens où il était évident que le phénomène naturel, en lui-même, n'était à l'évidence pas couvert par le concept tel qu'il avait été adopté. En revanche, une controverse s'est développée sur la question de la qualification du comportement des autorités nationales en réponse à la catastrophe, c'est-à-dire en particulier de son refus de l'aide internationale. Des auteurs y ont vu un crime contre l'humanité alors que d'autres ont contesté cette qualification[180]. Certains songent à une évolution possible du concept, à terme, dans le sens d'une inclusion des désastres naturels[181].

Il est intéressant de noter que l'approche du Secrétaire général des Nations Unies (étroite mais approfondie) reçoit de nombreux soutiens, dont celui de Gareth Evans, l'un des plus fervents défenseurs de la responsabilité de protéger. Celui-ci avait été le coprésident de la CIISE, Commission qui avait défini les critères décisifs en termes plus larges que ceux qui ont été consacrés par le Document final du Sommet de 2005. Voici comment Gareth Evans explique sa position: «there are some political, if not conceptual, limits on which it is useful to describe some kinds of preventive action in RToP terms. Early, long term structural prevention action – e.g. to improve the quality of governance; to embed the rule of law; to ensure greater civilian control of the military; and to redress minority grievances economically, legally, constitutionally and politically – can be hugely important in heading off possible future atrocity crime explosions. But these are exactly the long-term structural measures that are properly deployed in addressing conflict prevention and human rights protection objectives more generally. To explicitly label them as RToP strategies may be conceptually accurate but politically counterproductive, reinforcing the impression that RToP is all about everything, rather than being specifically designed to improve the international community's lamentable record of inaction in the face of mass atrocity crimes actually or imminently occurring.»[182]

---

180 Voir, par exemple, Massrouri (note 122), p. 197–229 (223–227). Voir aussi Jan Kleffner (note 172), p. 86 ; Gareth Evans, The Raison d'Etre, Scope and Limits of the Responsibility to Protect, 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, à paraître en 2012; Jürgen Haake, Myanmar, the Responsibility to Protect, and the Need for Practical Assistance, 1 Global Responsibility to Protect 2009, p. 156–184, 163 ss.

181 Par exemple, Muriel Ubéda-Saillard, Les limites de la responsabilité de protéger: les désastres naturels, in: Anne-Laure Chaumette et Jean-Marc Thouvenin (éd.) (note 180).

182 Contribution citée (note 180).

On observera, en terminant sur ce point, que l'approche restrictive des situations générant la responsabilité de protéger, aussi compréhensible qu'elle puisse être sur le plan politique, ne doit pas occulter le fait que la portée des obligations des Etats en matière de protection des droits de l'homme et de ceux des victimes de conflits armés va bien au-delà du champ d'application des règles du droit pénal international relatives au génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, y compris de celles qui permettent de poursuivre l'épuration ethnique.

3. *La position de la Suisse*

Les réflexions échangées au sein du Département fédéral des affaires étrangères à l'occasion de l'élaboration et de la publication du Rapport CIISE témoignent d'une appréciation favorable en ce qui concerne l'inclusion de la sécurité humaine dans le concept de la sécurité collective. Mais, à cette époque, l'énoncé des circonstances spécifiques déclenchant la responsabilité de protéger n'a pas été l'objet d'une discussion détaillée. Lorsque, à l'occasion de consultations informelles au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrées au Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande», le représentant permanent de la Suisse a fait part du soutien de la Suisse au concept de la responsabilité de protéger, il l'a fait en des termes qui reprenaient les catégories du Rapport, à savoir le génocide, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité[183], sans ajouter de commentaires sur ce point.

La discussion au sein de l'Assemblée générale du Rapport du Secrétaire général du 12 janvier 2009 intitulé «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger» a offert à la Suisse une occasion de préciser sa position sur le champ d'application du concept. Dans une déclaration qu'il a présentée le 24 juillet 2009, le représentant helvétique s'est exprimé ainsi: «Le concept de responsabilité de protéger est, comme le rappelle le Secrétaire général, un allié de celui de souveraineté. Il doit donc être considéré dans le cadre strict des paragraphes 138 et 139 du Document final et sur la base de l'approche étroite, mais profonde, proposée par le Secrétaire général.»[184] La Suisse manifestait ainsi son opinion selon laquelle la portée du concept ne devrait pas être étendue, par exemple pour y inclure la protection des populations en cas de désastres naturels. A l'évidence, cela ne signifie pas que la Suisse n'accorde pas d'importance à l'assistance aux victimes de désastres naturels, mais qu'elle s'associe aux efforts tendant à rendre opérationnel le concept de la responsabilité de protéger et

183 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 19 avril 2005, p. 3 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0007.File.tmp/050419–2-ENFR.pdf).*

184 Déclaration de l'Ambassadeur Reter Maurer, Représentant permanent, du 23 juillet 2009, p. 2 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/plenar.Par.0022.File.tmp/R2P%20GA%2024%20Jul%202009%20English.pdf).*

que, à son avis, une approche focalisée sera plus efficace qu'un champ d'application trop vaste.

III. Le caractère normatif de la responsabilité de protéger

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? Quel est son contenu et quels sont ses effets? L'exposé qui suit, consacré à la question de la responsabilité de protéger en tant que «norme», commence par présenter les termes dont se servent les documents fondamentaux, puis propose quelques commentaires (1.). Il se poursuit par le traitement de points discutés (2.). Ces éléments du contexte permettent d'apprécier correctement la position de la Suisse (3.).

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

a. Les documents fondamentaux

Le Rapport CIISE évoque pour la première fois la question de la normativité de la responsabilité de protéger dans sa deuxième partie, qui a pour objet la présentation de la «nouvelle approche»[185]. Après avoir traité de la signification de la souveraineté, le Rapport réunit, sous un même titre, «droits de l'homme, sécurité humaine et nouvelle pratique». Il évoque alors les progrès réalisés depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies dans les domaines des droits de l'homme et du droit pénal international et rappelle l'élargissement de la notion de sécurité avec l'inclusion de la sécurité humaine. Dans une subdivision dans laquelle il présente ce qu'il appelle «la nouvelle pratique», il s'exprime ainsi: «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.[186]» Le texte original en anglais est utile à la compréhension de la version française. 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

185 Rapport CIISE (note 24), par. 2.1 ss.
186 *Ibid.*, par. 2.24 et 2.25.

l'expression de «principe émergent», elle affirme, un peu plus loin que «les Etats en tant que communautés au sens large ont une responsabilité de protéger». Cet extrait est tiré d'une phrase plus longue dont il importe de donner une plus large citation: «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 communautés au sens large ont une responsabilité de protéger à l'égard tant de leurs propres citoyens que de ceux d'autres Etats»[187].

Plus loin, à propos du rôle et de la responsabilité du Conseil de sécurité, le Rapport évoque l'évolution dans l'interprétation que le Conseil a donnée de la notion de paix et sécurité internationales pour y inclure des aspects de la sécurité humaine, y compris dans des cas de situations internes. Il affirme: «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 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.»[188]

Dans la conclusion de son Rapport, la Commission «lance un appel à tous les membres de la communauté des nations, ainsi qu'aux acteurs non gouvernementaux et aux citoyens des Etats, pour qu'ils reconnaissent [embrace the idea of] que la responsabilité de protéger constitue dorénavant un élément fondamental du code de citoyenneté mondiale des pays et des peuples au XXIe siècle»[189].

Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement apporte son soutien, comme on l'a vu, au concept de la responsabilité de protéger. Il le fait en utilisant l'expression suivante: «Nous souscrivons à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection (...)»[190]. A noter pourtant que, dans la version originale anglaise, les termes utilisés ne sont pas «the new norm» mais «the emerging norm».

Le Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande» n'utilise pas d'expression propre. Il cite la formule du Groupe de personnalités de haut niveau, «la nouvelle norme»[191]. Dans ses recommandations finales, il évoque

187 *Ibid.*, par. 2.27.
188 *Ibid.*, par. 6.17.
189 *Ibid.*, par. 8.33.
190 A/59/565 (note 29), par 203.
191 A/59/2005 (note 33), par. 135.

«cette responsabilité»[192]. On se souviendra cependant du fait que le Secrétaire général insère sa proposition dans une partie de son Rapport consacrée à la primauté du droit, au respect des droits de l'homme et à la démocratie. Selon lui, lorsque la communauté internationale agit, à titre subsidiaire, elle le fait pour aider à protéger les droits de l'homme (et le bien-être des populations civiles)[193].

Le Document final du Sommet mondial de 2005 se réfère à la «responsabilité de protéger» mais, alors que le texte anglais affirme «Each individual State has the responsibility to protect its population (...)», la traduction française semble dénoter une incertitude des traducteurs en énonçant: «C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations (...)»[194]. 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»[195].

Le Rapport du Secrétaire général du 12 janvier 2009 sur «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger» comporte plusieurs passages qui rappellent combien les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet de 2005 sont «fondées sur le droit international en vigueur»[196]. 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

192 *Ibid.*, Annexe, par. 7, let. b).

193 *Ibid.*, par. 135.

194 A/RES 60/1, (note 38), 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.

195 A/RES/46/182, Annexe, Principe 4.

196 A/63/677 (note 62), par 2.

ne sauraient être entreprises que conformément aux dispositions, objectifs et principes de la Charte des Nations Unies. La responsabilité de 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.»[197] 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»[198].

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»[199].

b. Commentaires

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

Le premier élément frappant est que le vocabulaire est fluctuant et incertain. «Principe émergent», «principe directeur», «nouvelle norme», «norme émergente», «élément fondamental du code de citoyenneté mondiale», 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 de savoir qui sont les titulaires de la responsabilité de protéger. Certes, comme on l'a dit, ils 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

197 A/63/677 (note 62), par. 3.

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

199 «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*).

du Secrétariat et plus particulièrement du Secrétaire général. Ils mentionnent aussi le 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 se réfèrent à des obligations juridiques sous-jacentes, même s'ils le font de manière très partielle. Alors même qu'ils 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.

2. *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 différente[200]. La normativité de la règle internationale souffre souvent d'un manque d'effectivité dans la mise en œuvre. Elle peut manquer aussi de précision en raison des aléas d'une codification résultant parfois de compromis diplomatiques ou, à défaut de codification, du manque de netteté des contours de règles coutumières ou de principes généraux. La complexité est encore 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*.

---

200 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 are in International Law and Practice, 34 Review of International Studies 2008, p. 445–458 (L'auteur utilise l'expression «A new norm is born»). Pour une brève discussion du sens de la norme, voir BELLAMY (note 41), p. 143–169 (160 s.).

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, elle n'exerce pas d'effet juridique obligatoire à l'égard des Etats Membres[201]. 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.

Cet exposé étant destiné en premier lieu à la Société suisse des juristes, on rappellera que la Constitution fédérale de la Confédération suisse recourt à la notion de «règles de droit» pour préciser les compétences de l'Assemblée fédérale.[202] La loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 définit les dispositions fixant des règles de droit comme des «dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences»[203]. La transposition pure et simple de cette définition dans l'ordre juridique international pourrait être problématique, en particulier dans la mesure où seules des dispositions d'effet direct seraient des règles de droit. Pourtant, on devrait retrouver dans la définition de la règle internationale des éléments essentiels tels que les caractères généraux et abstraits des dispositions ainsi que leurs effets juridiques obligatoires. Ces effets se concrétiseraient sous la forme de la création d'obligations, de l'attribution de droits ou de l'institution de compétences.

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[204]. Relevons pourtant que, pour avoir un sens et une véritable portée, la discussion sur la normativité de la responsabilité de protéger devrait se concentrer sur la question de l'existence ou non d'une règle de droit dont le contenu et la portée seraient suffisamment définis. Il importe donc d'accomplir un pas supplémentaire et de s'interroger sur le sens du terme «responsabilité».

b. Le sens du terme «responsabilité»

Le sens à donner au terme de «responsabilité» fait aussi partie des points discutés[205]. Le Rapport CIISE, qui a forgé la notion de responsabilité de protéger,

---

201 Sur la question de la nature et des effets des résolutions de l'Assemblée générale, voir, par exemple, DAILLER, FORTEAU ET PELLET (note 126), p. 410.

202 Art. 163, al. 1 et 164, al. 1 de la Constitution fédérale, du 18 décembre 1998 (RS 101).

203 Art. 22, al. 4 (RS 171.10).

204 On se souvient pourtant que le par. 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 omet à dessein le terme de responsabilité lorsqu'il traite de mesures coercitives.

205 Voir, par exemple, ANNE-LAURE CHAUMETTE, La responsabilité de protéger, interrogations sémantiques, in: Anne-Laure Chaumette et Jean-Marc Thouvenin (éd.) (note 180). Voir aussi GIORGIO GAJA, Introduction, in: Société Française pour le Droit International, La responsabi-

n'apporte pas de clarification à ce sujet. Les documents fondamentaux qui ont suivi, en particulier le Document final du Sommet de 2005, ne comportent pas davantage de précisions. La responsabilité revêt-elle une nature juridique, au-delà de ses dimensions politiques et morales? Dans l'affirmative, le terme de responsabilité désigne-t-il 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, au moins deux certitudes ressortent des textes. 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 celle de répondre de la commission des crimes visés. 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» pourrait bien avoir servi d'exemple aux auteurs du concept, non pas pour faire allusion à un rôle privilégié du Conseil 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 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 agirons de manière à nous y conformer.[206]» On notera, d'autre part, qu'à propos de mesures coercitives que la communauté internationale serait amenée à prendre à titre subsidiaire, le Document omet intentionnellement le terme de responsabilité[207]. 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.

---

lité 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.).

206 A/RES/60/1 (note 38), par. 138.

207 *Ibid.*, par. 139, 2e phrase.

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 mais, lorsqu'ils les ont évoquées, ils l'ont fait très brièvement. Il se justifie donc d'en traiter de manière plus approfondie. La matière étant complexe, quelques réflexions générales préalables s'imposent.

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, et requiert plusieurs distinctions.

Quant à l'objet des règles à identifier, il importe de tenir compte du fait que la portée du concept de responsabilité de protéger a été limitée 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 ait pour objet la répression de comportements d'individus, la plupart des crimes visés représentent aussi des faits internationalement illicites pouvant être imputés à des Etats, dans la mesure où ils sont commis de manière massive et systématique[208]. 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 humanitaire[209], il faudra prendre en compte les apports de ces disciplines pour obtenir une image suffisamment complète des comportements attendus des Etats.

En ce qui concerne les sources, il faut les aborder dans leur diversité. Les sources conventionnelles sont abondantes (conventions 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 coutumier, au droit édicté par des organisations internationales (par exemples les statuts de tribunaux internationaux), aux principes généraux et aux sources auxiliaires, 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.

---

208 Voir à ce propos, ANTONIO CASSESE, International Criminal Law, 2e éd., Oxford 2008, p. 7.
209 *Ibid.*, p. 6.

Certaines des règles applicables auront des effets juridiques renforcés, lorsqu'elles seront considérées comme des normes *erga omnes* (leur respect est dû à la communauté internationale dans son ensemble et leur violation est invocable par tous les Etats) ou qu'elles appartiendront au *jus cogens* (elles ne souffrent d'aucune dérogation).

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

Une distinction doit aussi être faite entre règles primaires et secondaires, selon la typologie classique du droit de la responsabilité internationale des Etats ou des organisations internationales. Le droit de la responsabilité internationale offre des apports indispensables.

Finalement, la protection résulte de l'observation non seulement de garanties substantielles mais aussi de règles d'organisation et de procédure, en particulier de celles qui régissent les organisations internationales et leur fonctionnement.

d. Les obligations constitutives de la responsabilité de protéger

Les considérations qui suivent sont guidées par l'objet de la présente subdivision consacrée à des points discutés. Elles ne prétendent pas livrer une analyse fouillée de la question des obligations sous-jacentes à la responsabilité de protéger[210]. Elles ont pour but de montrer que le concept de la responsabilité de protéger dispose d'un fondement solide en droit et, en définitive, de permettre une appréciation adéquate de la question de la normativité de la responsabilité de protéger. L'exposé traite successivement de trois ensembles de règles internationales qui constituent les fondements des obligations respectives de l'Etat

---

210 Un nombre croissant de publications sont consacrées à une étude approfondie de la question. Voir, en particulier, SANDRA SZUREK, (note 205), 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 (note 1), p. 22 ss; JUTTA BRUNNÉE 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, p. 15–54 (21 ss); BELLAMY (note 41), 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).

territorial, des Etats tiers et des organisations internationales. L'expression d'Etat territorial désigne l'Etat titulaire d'obligations de protection à l'égard de personnes en raison du fait qu'elles se trouvent sur son territoire ou qu'elles relèvent, pour tout autre motif, de sa juridiction.

aa. Les obligations de l'Etat territorial

Les obligations internationales de l'Etat territorial découlent essentiellement du droit pénal international, du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Il faut évidemment inclure dans ces dispositions celles qui disposent d'une base conventionnelle spécifique et qui régissent, par exemple, le génocide, la torture, la discrimination raciale ou les réfugiés. A l'égard des Etats qui ne sont pas liés, dans ces domaines, par des engagements conventionnels, les règles les plus essentielles de protection s'appliquent en tant que normes coutumières voire, pour certaines d'entre elles, de principes généraux[211].

Les effets des obligations en question sont d'autant plus importants que les règles qui les fondent sont généralement reconnues comme revêtant un caractère normatif renforcé. Tel est le cas, d'une part, des règles *erga omnes* qui créent des obligations dues non seulement aux personnes se trouvant sur le territoire ou relevant de la juridiction de l'Etat territorial mais aussi à la communauté des Etats dans son ensemble[212]. Tel est aussi le cas, d'autre part, des règles qui appartiennent au *jus cogens*[213]. Il en va ainsi des obligations les plus fondamentales destinées à protéger les populations contre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. En outre, plusieurs conventions ou traités internationaux protecteurs des droits de l'homme interdisent explicitement des dérogations à des dispositions protectrices fondamentales[214]. On rappellera enfin que les titulaires d'obligations en matière de droits de l'homme et en matière de droit international humanitaire ont non seulement le devoir de respecter les règles en question mais aussi l'obligation positive de garantir les droits reconnus[215] ou de les faire respecter[216].

---

211 Voir, par exemple, CLAPHAM (note 210), p. 175 ss; JEAN-MARIE HENCKAERTS ET LOUISE DOSWALD-BECK, Droit international humanitaire coutumier, Volume I: Règles, Cambridge 2005.

212 Voir, entre autres, COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, Observation générale No. 31 [80], La nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 2.

213 Voir entre autres MASSROURI (note 122), p. 214 ss.

214 Par exemple art. 4, par. 2 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, ou art. 15, par. 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, du 4 novembre 1950. En ce qui concerne le Pacte précité, voir COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, Observation générale No. 24 [52], CCPR/21/Rev.1/Add.6, par. 10; IDEM, Observation générale No. 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, par. 7. Voir aussi WALTER KÄLIN et JÖRG KÜNZLI, The Law of International Human Rights Protection, Oxford 2009, p. 143 s.

215 Pour ce qui est du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, voir, par exemple, COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, Observation générale No. 31 [80]

L'Etat qui viole une des obligations lui incombant en vertu du droit international engage sa responsabilité internationale. Il doit donc s'attendre à devoir répondre de ses manquements[217].

Exprimées dans une formule synthétique, l'ensemble des attitudes requises de la part des Etats en vertu de leurs obligations internationales mentionnées ci-dessus peuvent être énoncées, sans prétention à l'exhaustivité, de la manière suivante: respecter les règles et les mettre en œuvre activement (garantir les droits ou faire respecter les règles), prévenir la commission des crimes internationaux, cesser de violer des obligations internationales, traduire en justice les personnes suspectées de la commission des crimes internationaux (en les jugeant, en les extradant ou en les remettant aux tribunaux internationaux ou hybrides compétents), coopérer pour mettre fin à des violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général, s'abstenir de reconnaître comme licites les situations créées par de telles violations ou de prêter aide ou assistance au maintien de ces situations, offrir des assurances et garanties de non-répétition, réparer le préjudice causé, rendre compte de la manière de mettre en œuvre les obligations[218].

bb. Les obligations des Etats tiers

Cette subdivision est consacrée aux obligations des Etats tiers et non pas à leurs droits. Rappelons cependant que les deux aspects, bien que distincts, des obligations et des droits des Etats tiers posent la même question de la compatibilité d'une action de la part de ces Etats avec le principe de non-intervention. Cette question ayant été traitée sous l'aspect de la souveraineté conçue en tant que responsabilité[219], il n'est pas nécessaire d'y revenir.

L'identification des obligations des Etats tiers est très complexe[220]. La difficulté tient non seulement au manque de clarté des bases légales pertinentes

---

(note 212), par. 8 et 10. Voir aussi RICCARDO PISILLO MAZZESCHI, Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 333, Leiden/Boston 2008, p. 175–506.

216 Voir l'art. 1er commun aux Conventions de Genève; BOISSON DE CHAZOURNES et CONDORELLI (note 210).

217 SANDRA SZUREK (note 205), p. 101 ss.

218 Voir aussi une manière complémentaire de présenter diverses obligations, SANDRA SZUREK (note 205), p. 114 ss.

219 Ci-dessus B I. Voici, pour mémoire, deux extraits de la résolution de l'Institut de Droit international, du 13 septembre 1989, sur «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats» (Session de St-Jacques-de-Compostelle) *(www.idi.iil.org/idiF/resolutionsF/1989_comp_03_fr.PDF)*: «les droits de l'homme, bénéficiant désormais d'une protection internationale, cessent d'appartenir à la catégorie des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats» (al. 5 du préambule); «Un Etat agissant en violation de l'obligation [d'assurer le respect des droits de l'homme] ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale.» (art. 2, al. 1).

220 Voir, à ce sujet, CLAPHAM (note 210), p. 179 ss.; SANDRA SZUREK (note 205), p. 114 ss.

mais aussi au fait que cet aspect du droit international est en pleine évolution. De plus, les Etats tiers ne forment pas une catégorie homogène du point de vue de leurs obligations, qui varieront en fonction à la fois de la diversité des engagements conventionnels et des contours fluctuants d'un «devoir de diligence» dont les implications diffèrent selon les circonstances. En outre, des obligations spécifiques pourront découler de résolutions du Conseil de sécurité, adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ou plus généralement de l'appartenance d'un Etat à une organisation internationale. Compte tenu de cette complexité, l'exposé se développera par approches successives.

Dès lors que la responsabilité de protéger est définie, pour l'essentiel, par rapport à des crimes internationaux, il importe de mentionner pour commencer les obligations des Etats tiers de coopérer avec les juridictions pénales internationales ou hybrides, selon les règles propres à ces juridictions (Statut de Rome de la Cour pénale internationale, résolutions du Conseil de sécurité établissant des tribunaux *ad hoc*, accords conclus en relation avec la création ou le fonctionnement de tribunaux).

Ensuite, des considérations importantes peuvent être développées à partir de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice en matière de prévention du génocide[221]. L'arrêt qu'elle a rendu le 26 février 2007 dans l'«Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide»[222] marque une avancée importante dans l'affirmation des responsabilités des Etats en matière de lutte contre le génocide. Certes, la Cour s'est avancée assez prudemment en disant vouloir limiter la portée de sa jurisprudence au cas d'espèce concernant le crime de génocide[223]. Pourtant, les considérants de la Cour pourraient bien, malgré cette réserve, exercer une influence sur le traitement d'un ensemble d'autres questions concernant la protection des populations contre les crimes internationaux en général, au moins dans la mesure où son approche est transposable à ces autres questions.

Après avoir affirmé, au moyen d'une interprétation du texte de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, que les Etats parties ont directement l'obligation (have a direct obligation) de prévenir le génocide[224], la Cour examine la question de savoir si ces Etats sont aussi tenus, en vertu de la Convention, de ne pas commettre eux-mêmes le génocide[225]. Ce fai-

221 (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro), CIJ Recueil 2007.

222 *Ibid.*, p. 40 ss.

223 *Ibid.*, par. 429, al. 2: «La Cour n'entend pas, à l'occasion de la présente affaire, établir par sa décision une jurisprudence générale qui serait applicable à tous les cas où un instrument conventionnel, ou toute autre norme obligatoire, comporte, à la charge des Etats, une obligation de prévenir certains actes. Encore moins entend-elle déterminer s'il existe, au-delà des textes applicables à des domaines spécifiques, une obligation générale, à la charge des Etats, de prévenir la commission par d'autres personnes ou entités qu'eux mêmes des actes contraires à certaines normes du droit international général.»

224 *Ibid.*, par. 160–165.

225 *Ibid.*, par. 166 ss.

sant, elle rejette un premier argument fondé sur le fait que le droit international ne connaît pas de responsabilité pénale de l'Etat comme en témoigne le résultat des travaux de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale de l'Etat[226]. Elle écarte ensuite un deuxième argument selon lequel la Convention serait un instrument de droit international pénal classique visant essentiellement les poursuites et les sanctions pénales à l'encontre d'individus et non la responsabilité des Etats[227]. Au terme de l'examen de cette question, «la Cour affirme que les parties contractantes sont tenues en vertu de la Convention de ne pas commettre, par l'intermédiaire de leurs organes ou de personnes ou groupes de personnes dont le comportement leur est attribuable, le génocide ni aucun des autres actes énumérés à l'article III»[228]. En conséquence, si un Etat viole cette obligation, sa responsabilité internationale est engagée. En revanche, les obligations et les responsabilités en cause «sont des obligations et des responsabilités relevant du droit international, et ne sont pas d'ordre pénal»[229].

Il importe de noter que, avant même d'examiner les arguments opposés, la Cour avait affirmé que l'article premier de la Convention[230] avait pour effet d'interdire aux Etats parties de commettre eux-mêmes un génocide. D'après la Cour, cette prohibition résultait d'abord du fait que la Convention qualifie le génocide de «crime du droit des gens» («en acceptant cette qualification, les Etats parties s'engagent logiquement à ne pas commettre l'acte ainsi qualifié»), et ensuite, de l'obligation expressément stipulée de prévenir la commission d'actes de génocide[231]. Ces deux motifs, l'acceptation de la qualification et l'existence d'une obligation de prévenir, recèlent un potentiel de développement intéressant à l'égard d'autres crimes qualifiés d'internationaux et à l'égard desquels il existe une obligation de prévenir.

A propos de l'obligation de prévenir le génocide, l'arrêt comporte un passage si important pour le sujet de cet exposé qu'il doit être cité en entier: «(...) il est clair que l'obligation dont il s'agit est une obligation de comportement et non de résultat, en ce sens que l'on ne saurait imposer à un Etat quelconque l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la commission d'un génocide: l'obligation qui s'impose aux Etats parties est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide. La responsabilité d'un Etat ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint; elle l'est, en revanche, si l'Etat a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à

226 *Ibid.*, par. 170.
227 *Ibid.*, par. 171.
228 *Ibid.*, par. 179.
229 *Ibid.*, par. 170 et 179.
230 «Les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir.»
231 *Ibid.*, par. 166.

sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. En la matière, la notion de «due diligence», qui appelle une appréciation *in concreto*, revêt une importance cruciale. Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte quand il s'agit d'apprécier si un Etat s'est correctement acquitté de l'obligation en cause. Le premier d'entre eux est évidemment la capacité, qui varie grandement d'un Etat à l'autre, à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide. Cette capacité est elle-même fonction, entre autres, de l'éloignement géographique de l'Etat considéré par rapport au lieu des événements, et de l'intensité des liens politiques et de tous ordres entre les autorités dudit Etat et les acteurs directs de ces événements. Par ailleurs, la capacité d'influence de l'Etat doit être évaluée aussi selon des critères juridiques, puisqu'il est clair que chaque Etat ne peut déployer son action que dans les limites de ce que lui permet la légalité internationale; de ce point de vue, la capacité d'influence dont dispose un Etat peut varier selon la position juridique qui est la sienne à l'égard des situations et des personnes concernées par le risque, ou la réalité, d'un génocide.»[232]

La Cour était consciente de la portée de son jugement, comme le confie sa Présidente d'alors: «For the Court, its findings on the obligation to prevent genocide are elements that are very particularly forward-looking in its judgment.»[233]

L'avancée jurisprudentielle est importante dans la mesure où une convention pouvant être comprise comme ayant pour objet la responsabilité pénale d'individus se voit reconnaître le caractère d'un traité par lequel les Etats s'engagent, entre autres, à ne pas commettre eux-mêmes de génocide et à le prévenir. La Cour n'a pas réintroduit subrepticement la notion contestée de crime d'Etat[234] mais elle a défini les obligations internationales de l'Etat selon des modalités empruntées à ceux de la responsabilité pénale individuelle. Il importe aussi de relever le recours à la notion de «due diligence» et la formulation de paramètres d'appréciation *in concreto* des implications de ce devoir de diligence.

Largement approuvé sur le principe, l'arrêt a été critiqué pour le motif qu'il opérerait une transposition inadéquate à l'Etat de catégories et de critères propres à la responsabilité pénale d'individus, créant des restrictions aussi bien que des extensions inappropriées de la responsabilité internationale des Etats en matière de génocide[235]. Les objections formulées méritent d'être prises en

---

232 *Ibid.*, par. 430.

233 Rosalyn Higgins, Ethics and International Law, 23 Leiden Journal of International Law 2010, p. 277–289 (287).

234 Arrêt CIJ (note 221), par. 170. Voir à ce sujet James Crawford, International Crimes of States, in: James Crawford, Alain Pellet et Simon Olleson (éd.), The Law of International Responsibility, Oxford 2010, p. 405–414 (413 s.).

235 Voir, par exemple, Antonio Cassese, On the Use of Criminal Law Notions in Determining State Responsibility for Genocide, 5/4 Journal of International Criminal Justice 2007, p. 1–13;

considération mais l'essentiel, pour le propos de cet exposé, est que des normes ayant pour objet principal la responsabilité pénale individuelle puissent servir de base pour établir des obligations internationales de l'Etat. Malgré la prudence compréhensible de la Cour internationale de Justice, on ne peut s'empêcher de penser que son approche trouverait application aussi, sur le principe sinon sur toutes les modalités, à l'égard des autres crimes internationaux.

Après ces considérations tirées de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice en matière de génocide, il convient d'examiner les obligations de l'Etat tiers du point de vue du droit international humanitaire. La disposition la plus essentielle à ce sujet est l'article premier commun aux Conventions de Genève, en vertu duquel «les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances». De plus, l'article 89 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève crée une obligation de coopérer en ces termes: «Dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies.»

Les implications juridiques concrètes de l'obligation de respecter et faire respecter sont débattues[236]. Il n'en reste pas moins que la Cour internationale de Justice a fait usage de l'article premier commun dans son avis consultatif sur «Les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé»[237]. Après avoir observé qu'au rang des obligations internationales violées par Israël figurent des obligations *erga omnes*, la Cour souligne que l'article premier de la quatrième Convention de Genève entraîne «l'obligation de chaque Etat partie à cette convention, qu'il soit partie ou non à un conflit déterminé, de faire respecter les prescriptions des instruments concernés»[238]. Elle ajoute: «Vu la nature et l'importance des droits et obligations en cause, la Cour est d'avis que tous les Etats sont dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. Ils sont également dans l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction. Il appartient par ailleurs à tous les Etats de veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit inter-

---

Paola Gaeta, Génocide d'Etat et responsabilité pénale individuelle, 2 RGDIP, 2007, p. 273–284.

236 Voir, par exemple, Boisson de Chazournes et Condorelli (note 210); Carlo Focarelli, Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble?, 21/1 EJIL 2010, p. 125–171; Hanna Brollowski, The Responsibility to Protect and Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions and Obligations of Third States, in: Julia Hoffmann et André Nollkaemper (éd.), Responsibility to Protect, From Principle to Practice, Amsterdam 2012, p. 93–110.

237 Avis consultatif du 9 juillet 2004, CIJ Recueil 2004, par. 154 ss (158 s.).

238 *Ibid.*, par 158.

national, à ce qu'il soit mis fin aux entraves, résultant de la construction du mur, à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination. En outre, tous les Etats parties à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de faire respecter par Israël le droit international humanitaire incorporé dans cette convention.»[239] Cet exemple ne permet pas de contester l'affirmation selon laquelle le devoir de faire respecter comporte des obligations juridiques concrètes pour les Etats tiers.

Le potentiel du droit international des droits de l'homme semble avoir été encore peu exploité pour ce qui est des obligations des Etats tiers. Le Comité des droits de l'homme certes «recommande (...) à l'appréciation des Etats parties le point de vue selon lequel la violation par un Etat partie quel qu'il soit de droits garantis par le Pacte requiert leur attention»[240]. De plus, la Convention européenne des droits de l'homme est annoncée par son préambule comme faisant partie des «premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains droits énoncés dans la Déclaration universelle». On peine cependant à découvrir des obligations à charge des Etats tiers, mis à part le rôle important des organes de cette Convention. L'Institut de Droit international, dans sa résolution de Saint-Jacques-de-Compostelle de 1989 indique une piste possible en affirmant: «Cette obligation [pour les Etats d'assurer le respect des droits de l'homme] implique au surplus un devoir de solidarité entre tous les Etats en vue d'assurer le plus rapidement possible une protection universelle et efficace des droits de l'homme.»[241] La portée de ce devoir de solidarité n'est toutefois pas davantage définie[242]. En revanche, par sa jurisprudence engagée et novatrice en matière de *jus cogens*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme effectue une contribution d'autant plus importante que, combinée avec les dispositions du droit de la responsabilité internationale des Etats, elle arme les règles protectrices des droits de l'homme de mesures de mise en œuvre qui offrent des perspectives intéressantes et utiles[243], comme on le verra.

Pour énoncer les obligations des Etats tiers, une référence s'impose enfin aux règles régissant la responsabilité internationale des Etats[244]. Les Articles

239 *Ibid.*, par. 159. Voir aussi le dispositif, par. 163, ch. 3, let. D.

240 Observation générale No. 31 [80] (note 212), par 2 *in fine*.

241 Résolution du 13 septembre 1989 (note 131), art. 1, al. 2.

242 Au sujet de la solidarité en relation avec la responsabilité de protéger, voir Laurence Boisson de Chazournes, Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?, in: Rüdiger Wolfrum *et al.* (éd.), Solidarity: A Structural Principle of International Law, Heidelberg 2010, p. 93–109.

243 Voir à ce sujet Elise Hansbury, Le juge interaméricain et le «jus cogens», Collections électroniques de l'Institut de hautes études internationales et du développement, mise en ligne le 13 décembre 2011, http://iheid.revues.org/380 ss, une contribution dotée d'un très riche appareil critique.

244 Voir les Articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, A/RES/56/83 du 12 décembre 2001 et son annexe.

sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite donnent à la responsabilité internationale de l'Etat un contenu spécifique en cas de «violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général» (art. 40 et 41)[245]. La violation d'une telle obligation est grave si elle dénote de la part de l'Etat responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution de l'obligation (art. 40, par. 2)[246]. Elle engendre deux conséquences s'ajoutant aux conséquences ordinaires de la responsabilité. Premièrement, les Etats doivent coopérer[247] pour y mettre fin, par des moyens licites (art. 41, al. 1). Deuxièmement, il leur est interdit de reconnaître comme licite une situation créée par cette violation et de prêter aide ou assistance au maintien de la situation[248] (art. 41, al. 2). Ces conséquences particulières ne préjugent pas de conséquences supplémentaires que peut entraîner une telle violation d'après le droit international (art. 41, al. 3).

La pratique permettra de déterminer plus clairement la portée concrète qu'il convient de reconnaître à ces dispositions. Au nombre des normes impératives *(jus cogens)* dont la violation grave entraîne les conséquences indiquées ci-dessus pour les Etats tiers, on a mentionné, sans prétention à l'exhaustivité, l'interdiction de l'agression, l'interdiction du génocide, l'interdiction de la torture, ainsi que des règles fondamentales du droit international humanitaire[249].

La responsabilité de protéger souffrant avant tout d'un défaut de mise en œuvre, les règles sur la responsabilité internationale des Etats offrent un potentiel qui pourrait et devrait être mieux utilisé[250].

cc. Les obligations de la communauté internationale

Le concept de la responsabilité de protéger confère une responsabilité primaire aux Etats à l'égard de situations qui se produisent, ou dont on peut craindre qu'elles ne se produisent sur leur territoire, ou qui relèvent, de toute autre manière, de leur juridiction. Il confère une responsabilité subsidiaire à la communauté internationale, en opérant une distinction selon que les mesures à prendre

---

245 Voir Antonio Cassese, The Character of the Violated Obligation, in: James Crawford *et al.* (éd.) (note 234), p. 414–420.

246 Voir Paola Gaeta, The Character of the Breach, in: James Crawford *et al.* (éd.) (note 234), p. 421–426.

247 Voir Nina HB Jorgensen, The Obligation of cooperation, in: James Crawford *et al.* (éd.) (note 234), p. 695–701; la coopération des Etats peut être organisée dans un cadre collectif, comme celui des Nations Unies, mais une coopération hors institution n'est pas exclue, selon James Crawford, Les articles de la C.D.I sur la responsabilité de l'Etat, Paris 2003, p. 298.

248 Voir Martin Dawidowicz, The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation, in: James Crawford *et al.* (note 234), p. 677–686.

249 Voir Crawford (note 234), p. 294 ss; voir aussi Cassese (note 245), p. 416 ss.

250 Voir Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, Quelles perspectives pour la responsabilité de protéger?, in: Andreas Auer, Alexandre Flückiger et Michel Hottelier (éd.), Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni, Genève/Zurich/Bâle 2007, p. 329–337 (332 ss).

sont de nature non coercitive ou coercitive. Le Document final du Sommet de 2005 n'utilise l'expression de responsabilité qu'à l'égard des premières alors que les secondes dépendent, selon le Document, de la disponibilité de la communauté internationale à agir, au cas par cas, dans le cadre légal prévu à cet effet[251].

La question de l'existence d'obligations de la communauté internationale sous-jacentes à la responsabilité de protéger est particulièrement complexe. On se doute bien qu'il existe de telles obligations. Mais, qui sont leurs titulaires? Quel est leur contenu? Quelles sont les conséquences de leur violation? Comment obtenir réparation du préjudice? Ce ne sont là que quelques-unes des questions qui se posent. Sur la plupart d'entre elles, le droit international est encore très incertain et, de surcroît, il est en pleine évolution. Une vue d'ensemble de la problématique n'est pas nécessaire au vu de l'objet de l'exposé, qui est d'examiner l'existence d'obligations internationales de la communauté internationale constitutives de la responsabilité de cette communauté de protéger les populations des crimes internationaux. Pour suivre une approche pragmatique visant à l'essentiel, l'exposé portera sur la question décisive de la responsabilité des Nations Unies. Cette approche tiendra compte du fait que le Document final du Sommet de 2005 fait référence à la responsabilité de la communauté internationale en précisant «dans le cadre des Nations Unies», et que, dans la phrase consacrée aux mesures coercitives, il déclare la disponibilité de la communauté internationale («nous sommes prêts») à mener une action *par l'entremise du Conseil de sécurité* et *conformément à la Charte*[252].

La responsabilité des Nations Unies est celle d'une organisation intergouvernementale dont l'existence et le fonctionnement dépendent pour l'essentiel de ses Etats Membres. En tant que membres de l'Organisation, les Etats ne se délestent pas des obligations qui leur incombent à titre individuel. Bien au contraire, leur appartenance les intègre dans un cadre institutionnel destiné à la coopération en vue de la mise en œuvre de valeurs et de principes communs. L'Organisation contribue ainsi à la création d'une communauté qui, lorsqu'elle fonctionne conformément au rôle qui lui a été assigné et se laisse guider par le principe de solidarité, a le potentiel de rendre beaucoup plus efficace la mise en œuvre des obligations de ses membres. Titulaires d'obligations à titre individuel, les Etats Membres le sont aussi à titre collectif en raison de leur appartenance à l'Organisation.

Plus encore, l'Organisation elle-même a des obligations propres, en particulier celles qui lui sont imposées par la Charte. En effet, «la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effec-

251 A/RES/60/1 (note 38), par. 139.

252 Le par. 139 du Document, en sa 2e phrase, annonce aussi l'intention de mener l'action collective «en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes». Cette incise rappelle, à juste titre, le rôle qui doit être reconnu à ces organisations. Voir à ce sujet POLLI (note 210).

tif des droits et des libertés de l'homme», selon l'expression du préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[253], et selon ce que prévoient l'article 1, paragraphe 3, et les articles 55 et 56 de la Charte. Le préambule de la Charte exprime déjà la résolution des fondateurs à «proclamer à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine»[254].

Dès lors que l'ensemble des obligations communes des Etats en ce qui concerne la responsabilité de protéger les populations des crimes internationaux sont devenues universelles et qu'elles correspondent aux valeurs, aux objectifs et aux tâches de l'Organisation, elles sont, en quelque sorte, communautarisées. Il est difficile, dès lors, de concevoir pourquoi elles ne devraient pas être aussi *mutatis mutandis* des obligations de l'Organisation elle-même. Au surplus, même si les incertitudes sont encore nombreuses et si la pratique est loin d'être consolidée, on constate une application croissante du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme aux activités des Nations Unies[255]. Après avoir mentionné le droit humanitaire et les droits de l'homme, se risquera-t-on à évoquer le droit pénal international? La Cour internationale de Justice a osé faire le pas, en ce qui concerne le génocide, de tirer une responsabilité internationale de l'Etat de règles ayant pour objet principal la responsabilité pénale individuelle[256]. Même si la Cour a pris le soin de préciser qu'elle n'entendait pas donner à sa jurisprudence une portée allant au-delà des circonstances de l'affaire, est-il si audacieux de penser que l'Organisation des Nations Unies elle-même est aussi destinataire de l'interdiction de commettre le génocide et titulaire de l'obligation de le prévenir? Et, pour faire un pas de plus, le régime commun des crimes internationaux, une pièce maîtresse de la nouvelle culture de la responsabilité pénale (criminal accountability) depuis les années 90, ne justifie-t-il pas que l'interdiction des crimes de guerre et l'interdiction des crimes contre l'humanité, au moins dans la mesure où ces crimes relèvent du *jus cogens*, soient rangées, elles aussi, dans la catégorie des règles dont la violation engage la responsabilité non seulement des Etats mais aussi des organisations internationales? La Cour motive son affirmation selon laquelle les Etats ont l'obligation de ne pas commettre eux-mêmes le génocide par l'argument que ces Etats ont accepté la qualification du génocide en tant que «crime du droit des gens», et qu'en acceptant cette qualification, ils s'engagent

253 Résolution 2200 A (XXI), du 16 décembre 1966, al. 4 du préambule.

254 Al. 2 du préambule de la Charte des Nations Unies.

255 Voir à ce sujet Robert Kolb, Gabriele Porreto et Sylvain Vité, L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, Forces de paix et administrations civiles transitoires, Bruxelles 2005, p. 117 ss (sur l'applicabilité du droit international humanitaire) et p. 233 ss (sur l'applicabilité du droit international des droits de l'homme).

256 Arrêt du 26 février 2007, Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro), Recueil 2007 (note 221).

logiquement à ne pas commettre l'acte ainsi qualifié[257]. On ne voit pas quels Etats ni quelles organisations internationales contesteraient aujourd'hui la qualification des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en tant que crimes internationaux. A suivre l'argument de la Cour, ne faudrait-il pas considérer que l'acceptation de la qualification devrait entrainer, pour les autres crimes internationaux aussi, l'interdiction de les commettre?

Pour ce qui est des Nations Unies, il importe encore de relever tout l'apport, actuel et potentiel, du droit de la responsabilité des organisations internationales. Comme on le sait, la Commission du droit international a adopté un Projet d'articles à ce sujet en 2011 et l'a soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de sa soixante-troisième session[258]. Suivant la recommandation de la Commission, l'Assemblée générale en a pris note et a recommandé ces articles à l'attention des gouvernements et des organisations internationales[259]. Le texte présente beaucoup de similitudes avec celui des Articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite[260]. Il consacre, lui aussi, la notion de «violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général», qu'il définit dans des termes identiques et auxquelles il attache des conséquences analogues: obligation de coopérer pour mettre fin à toute violation grave, interdiction de reconnaître comme licite une situation créée par une violation de ce type, ni de prêter aide ou assistance au maintien de la situation ainsi créée[261]. Voilà autant d'obligations qui sont entièrement pertinentes en ce qui concerne les crimes internationaux identifiés comme situations génératrices de la responsabilité de protéger. Le processus de codification du droit international de la responsabilité des organisations internationales fournit des indications utiles sur l'état actuel de la coutume et sur l'effet de cristallisation auquel on peut s'attendre à la suite de l'achèvement des travaux au sein de la Commission et du blanc-seing de l'Assemblée, à défaut d'une consécration par voie conventionnelle à ce stade. Les règles secondaires de la responsabilité internationale des organisations internationales pourraient manifestement offrir des perspectives utiles pour rendre le concept de la responsabilité de protéger plus efficace[262].

Quoiqu'il en soit, il importe de relever que, sans même recourir à la notion de crimes internationaux ou de violations graves découlant de normes impératives, la Cour internationale de Justice a décidé, dans son avis consultatif sur le

---

257 Arrêt du 26 février 2007 (note 221), par. 166.

258 A/66/10.

259 A/RES/66/100, du 9 décembre 2011, par. 3 et son annexe. Voir aussi le texte tel qu'il a été adopté par la Commission du droit international et soumis à l'Assemblée générale, accompagné de commentaires (A/66/10), Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II (2).

260 A/RES/56/83 (note 244).

261 Art. 41 et 42 du Projet.

262 Voir Boisson de Chazournes et Condorelli, Quelles perspectives pour la responsabilité de protéger? (note 250), p. 332 ss; Clapham (note 210), p. 189.

Mur, que l'Organisation des Nations Unies doit examiner (should consider), en tenant dûment compte de l'avis, «quelles nouvelles mesures doivent être prises afin de mettre un terme à la situation illicite découlant de la construction du mur et du régime qui lui est associé»[263]. A noter que la Cour, en mentionnant les devoirs de l'Organisation des Nations Unies, ajoute «et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité». Voilà qui nous conduit à un autre type de responsabilité, non pas la responsabilité internationale de l'Organisation mais la responsabilité qu'ont ses organes d'exercer les tâches qui leur sont confiées par la Charte. Dans le domaine de la responsabilité de protéger, l'ensemble des organes des Nations Unies doivent exercer leurs tâches en tenant compte du risque de la survenance de crimes internationaux et faire tout ce qui est en leur pouvoir pour en prévenir la commission et, le cas échéant, pour réagir de manière adéquate. Lorsque le risque s'élève au niveau de la mise en cause de la paix et de la sécurité internationales, c'est au Conseil de sécurité qu'il incombe d'agir. La Charte lui attribue, à cet égard, la «responsabilité principale» (art. 24). Le terme de responsabilité doit être compris ici comme une obligation d'agir. A l'initiative du Brésil, un certain nombre d'Etats Membres veulent aujourd'hui conférer à ce terme un sens complémentaire, celui du devoir de la communauté internationale d'exercer sa responsabilité de protéger «en toute responsabilité»[264]. Les auteurs de l'initiative entendent élaborer et promouvoir un nouveau concept, celui de la «protection responsable». Et ils veulent que le concept de la responsabilité de protéger soit mis en œuvre conjointement à celui de protection responsable. L'expression anglaise «responsibility while protecting» exprime mieux la volonté de mettre les deux concepts en parallèle.

En cas de défaillance des organes compétents se pose la question de la responsabilité y afférente. C'est alors que les règles secondaires du droit de la responsabilité prennent le relais. Comme il a été écrit à juste titre, «l'inaction comme l'action inadéquate du Conseil de sécurité face au génocide, à des crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité devrait être analysée comme un fait internationalement illicite engageant la responsabilité internationale de l'organisation.[265]» Le fait que le Conseil de sécurité n'exerce pas correctement la fonction qui lui est confiée n'exonère pas l'Organisation de sa responsabilité mais, selon les circonstances, un Etat empêchant l'action de l'Organisation pourrait voir sa responsabilité internationale engagée[266].

---

263 Avis consultatif du 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, CIJ Recueil 2004, par. 163 (dispositif), ch. 3, let. E.

264 Voir la lettre datée du 9 novembre 2011, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations Unies, A/66/551 – S/2011/701, du 11 novembre 2011, avec, en annexe, un «document de réflexion du Gouvernement brésilien» intitulé «Protection responsable: éléments pour l'élaboration et la promotion d'un concept».

265 Boisson de Chazournes et Condorelli (note 250), p. 333; voir aussi Massrouri (note 122), p. 222. Sur la responsabilité du Conseil de sécurité et de ses membres, en particulier des membres permanents, et sur la responsabilité de l'Etat exerçant son droit de veto, voir Anne Peters, p. 15–54 (note 210).

e. *Observations finales sur le caractère normatif de la responsabilité de protéger*

Comme on le voit, le concept de la responsabilité de protéger repose sur un socle très étendu de règles juridiques. De nombreuses incertitudes subsistent mais l'ensemble des règles relatives aux crimes internationaux ont connu un développement considérable au cours des vingt dernières années. Des progrès sont accomplis constamment dans le sens d'une plus grande précision et d'une meilleure adéquation aux exigences de justice dans une communauté internationale en pleine mutation. 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 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 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 qui peut contribuer à une meilleure application des règles existantes et offre encore un réel potentiel de développement à cet égard.

3. *La position de la Suisse*

La première fois qu'un représentant de la Suisse s'exprime devant l'Assemblée générale des Nations Unies sur la proposition faite par le Secrétaire général, dans son Rapport «Dans une liberté plus grande», d'adopter le principe de la responsabilité de protéger, il affirme que la Suisse soutient ce qu'il appelle la «notion émergente» de responsabilité de protéger[267]. Le choix du vocabulaire est déjà une préfiguration de ce que dira de manière plus explicite le même représentant permanent, quatre ans plus tard, à l'occasion du débat de l'Assemblée générale sur le Rapport du Secrétaire général consacré à «La mise

266 Voir Boisson de Chazournes et Condorelli (note 250), p. 334; voir aussi Massrouri (note 122), p. 222.

267 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 19 avril 2005 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0007.File.tmp/050419-2-ENFR.pdf)*, p. 2.

en œuvre de la responsabilité de protéger». Disant vouloir mentionner quelques éléments qui lui semblent utiles à la poursuite des discussions liées à la responsabilité de protéger, il s'exprime en ces termes: «Premièrement, il est important de rappeler que les obligations des Etats au regard du droit international existent indépendamment de l'émergence d'une situation relevant du concept de responsabilité de protéger. Ces obligations ne peuvent et ne doivent être affaiblies. Il convient aussi de souligner que si le concept contient de nombreuses obligations existantes en vertu du droit international, il reste un concept politique et il ne représente pas en soi une nouvelle norme. Il n'a pas non plus pour effet de soustraire les Etats à leurs obligations conventionnelles et de droit coutumier en matière de droits de l'homme, de droit international humanitaire et de droit des réfugiés.[268]» Comme on le voit, le souci principal, qui s'inscrit dans une ligne traditionnelle de la Suisse, est d'éviter que le recours au concept de la responsabilité de protéger ne conduise à reléguer le droit international à un rôle secondaire ou, plus encore, à une dilution des obligations juridiques préexistantes. La Suisse continue ainsi à plaider en faveur d'une approche fondée sur le respect du droit international.

Traitant du sujet de la protection des populations civiles dans les conflits armés, le représentant permanent de la Suisse s'était exprimé devant le Conseil de sécurité, le 14 décembre 2004, en laissant transparaître la nécessité d'une attention aux risques associés à de nouvelles politiques ou stratégies de protection, dans les termes suivants: «Il est vrai que certains conflits contemporains créent des menaces nouvelles pour les civils et il faut y répondre par de nouvelles politiques ou stratégies de protection. Mais celles-ci doivent être définies de manière à ne pas éroder les règles de droit existantes. Ces politiques nouvelles de protection doivent au contraire contribuer au renforcement du droit en élevant progressivement le seuil minimal de protection.»[269] Située dans ce contexte, la responsabilité de protéger est perçue par la Suisse avant tout comme un instrument pouvant contribuer à une meilleure application de normes existantes.

Pour compléter la présentation de la position de la Suisse, il peut être utile d'ajouter encore un extrait d'un avis de droit de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères relatif au gel, par un groupe d'Etats, dont la Suisse, des avoirs d'un pays auteur de violations massives des droits de l'homme. L'avis a trait à la question des représailles envisagées pour contribuer à la protection internationale des droits de l'homme et, en particulier, aux règles de *jus cogens* et aux règles produisant des effets *erga omnes*. Voici cet extrait: «Une question qui se pose, notamment à propos des droits de l'homme fondamentaux, est celle de savoir si, en cas de violation mas-

268 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 24 juillet 2009 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/plenar.Par.0021.File.tmp/R2P%20GA%2024%20Jul%202009%20French.pdf*), p. 2.

269 Voir CAFLISCH (note 49), p. 206.

sive de ces droits, chaque Etat est habilité à recourir aux représailles, les Etats comme tels n'étant pas, en règle générale, affectés par de telles violations. Bien que des controverses persistent à ce sujet, la doctrine contemporaine du droit international et la majorité des Etats, notamment ceux de l'Union européenne, estiment aujourd'hui que les infractions aux règles de *jus cogens* en matière de droits de l'homme touchent chaque Etat et, de ce fait, produisent des effets *erga omnes*. Ces infractions intéressent tous les Etats, ce qui signifie que, dans les cas de violation évidente et grave, chaque Etat peut s'estimer lésé dans ses droits propres. On peut ainsi admettre qu'en l'espèce ce n'est pas seulement la communauté internationale, agissant dans le cadre des Nations Unies, mais aussi chaque Etat individuel, y compris la Suisse, qui peut s'estimer habilité à prendre des représailles.[270]»

IV. Le rôle du Conseil de sécurité

A n'en pas douter, l'un des aspects les plus discutés au sujet de la responsabilité de protéger est celui du rôle du Conseil de sécurité. Blâmé tantôt pour son incapacité à agir et à le faire avec efficacité, tantôt pour ce qui est considéré comme un usage excessif d'un pouvoir discrétionnaire trop peu balisé, il est au cœur du dispositif des Nations Unies en cas de crises majeures affectant la paix et la sécurité internationales. Il porte une «responsabilité principale» qu'il est tenu d'exercer aussi dans des situations qui relèvent de la responsabilité de protéger. L'exposé qui suit est consacré aux mesures coercitives du Conseil de sécurité, soit à celles qu'il prend en faisant usage des pouvoirs que lui confère le Chapitre VII de la Charte. Il commence par une présentation de la manière dont les documents fondamentaux ayant concouru à l'émergence et à la création du concept de la responsabilité de protéger énoncent le rôle du Conseil, cette présentation étant suivie de quelques commentaires (1.). Il se poursuit par la prise en considération de points discutés (2.). Et il se termine par la présentation de la position de la Suisse (3.).

1. Les mesures coercitives du Conseil de sécurité

a. Les documents fondamentaux

La présentation passera en revue successivement le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE)[271], celui du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement[272] et celui du Secrétaire général[273], avant de s'arrêter au Document final

270 *Ibid.*, p. 84.
271 Rapport CIISE (note 24).
272 A/59/565 (note 29).
273 A/59/2005 (note 33).

du Sommet mondial de 2005 puis d'évoquer, au besoin, les rapports subséquents du Secrétaire général. L'exposé traitera des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée avant d'aborder les questions relatives au recours à la force.

aa. Les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée

Le Rapport CIISE accorde beaucoup d'importance à la prévention. Relevant que celle-ci nécessite souvent un appui de la communauté internationale, il note que cet appui peut prendre diverses formes, y compris le recours à des mesures contraignantes voire punitives[274]. Pour ce qui est des mesures de prévention directe au niveau des causes des crises, le Rapport mentionne aussi la menace ou l'application de sanctions ainsi que le rôle de tribunaux pénaux spéciaux, tout comme celui de la Cour pénale internationale[275]. Lorsque la prévention a échoué, les mesures de réaction comportent souvent des sanctions de divers ordres. Le Rapport insiste sur le fait qu'elles doivent être maniées avec un soin extrême pour éviter de faire plus de mal que de bien, aux populations civiles surtout. Il souligne à ce sujet que les sanctions économiques généralisées sont de plus en plus discréditées parce qu'elles imposent à la population civile des difficultés sans commune mesure avec l'effet qu'elles ont sur le comportement des principaux acteurs. Le Rapport présente enfin les efforts engagés pour mieux cibler les sanctions dans les divers domaines militaire, économique et politico-diplomatique.[276]

Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement affirme que les sanctions sont un outil indispensable, encore qu'imparfait, de la prévention des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Il affirme que des sanctions ciblées servent à faire pression sur les dirigeants et les élites avec des conséquences négligeables sur le plan humanitaire. Il émet aussi l'avis que la simple menace de sanctions peut constituer un puissant moyen de dissuasion et de prévention[277]. Dans ses conclusions, le Groupe formule trois recommandations. Premièrement, le Conseil de sécurité doit veiller à ce que les sanctions soient effectivement appliquées et exécutées[278]. Deuxièmement, les comités des sanctions, qui sont des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, devraient améliorer les procédures régissant les exemptions humanitaires et évaluer systématiquement les effets des sanctions sur le plan humanitaire, en vue de les atténuer[279]. Troisièmement, dans les cas où les sanctions sont assorties de listes de particuliers ou d'entités, les comités des sanctions devraient mettre en place des procédures d'examen des cas des

274 Ch. 3.3.
275 Ch. 3.29 ss.
276 Ch. 4.3–4.9.
277 Ch. 178 s.
278 Par. 180 et recommandation 50.
279 Par. 181 et recommandation 51.

personnes ou entités affirmant avoir été inscrites ou maintenues à tort sur ces listes[280].

Le Rapport du Secrétaire général a une tonalité très voisine de celle du Groupe de personnalités de haut niveau, en ce qui concerne aussi bien la nécessaire effectivité de la mise en œuvre des sanctions du Conseil de sécurité que l'impératif d'atténuer les conséquences humanitaires de celles-ci[281].

Il convient de préciser que tant le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau que celui du Secrétaire général traitent des sanctions dans le contexte de la sécurité collective en général et non pas en relation directe avec la responsabilité de protéger.

Le Document final du Sommet mondial de 2005[282] souligne que les sanctions prévues par la Charte demeurent un instrument important du maintien de la paix et de la sécurité internationales sans recours à la force. Il déclare la détermination des Chefs d'Etat et de gouvernement à veiller à ce qu'elles soient convenablement ciblées et n'aient pas de conséquences néfastes disproportionnées pour les populations et pour les Etats tiers. Il comprend enfin une requête comportant un important potentiel de développement: «Nous demandons aussi au Conseil de sécurité de veiller, avec le concours du Secrétaire général, à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces listes, ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires, soient équitables et transparentes.»[283]

bb. Le recours à la force armée

Comme on l'a vu, le Rapport CIISE adopte une conception large de la responsabilité de protéger en lui donnant trois dimensions: la prévention, la réaction et la reconstruction. S'il évoque brièvement les possibilités de mesures de prévention directe à caractère militaire[284], il aborde tout naturellement les questions relatives au recours à la force armée dans le contexte de ce qu'il appelle «la responsabilité de réagir». Affichant clairement les intentions de ses auteurs de se départir du concept d'intervention humanitaire, en particulier en raison de sa focalisation excessive sur la question de l'intervention militaire, le Rapport tend à dédramatiser le débat en traitant abondamment des autres aspects de la responsabilité de protéger. Même à propos de la responsabilité de réagir, il commence par insister sur les mesures non militaires. Il réduit intentionnellement l'intervention armée à «des cas extrêmes et exceptionnels»[285]. «Le point de vue général était que ces

280 Par. 182 et recommandation 52.
281 Par. 109 s. et recommandation 6, let. k.
282 A/RES/60/1 (note 38), par. 106–110.
283 *Ibid.*, par. 109.
284 Ch. 3.32.
285 Ch. 4.10.

circonstances exceptionnelles devaient être des cas où la violence est si manifestement ‹attentatoire à la conscience de l'humanité› ou bien qui représentent un danger si évident et immédiat pour la sécurité internationale qu'ils exigent une intervention coercitive d'ordre militaire.»[286]

La Commission démontre son désir de limiter les cas d'intervention en établissant une liste de critères à satisfaire pour qu'une intervention militaire soit admissible. Les six critères retenus sont les suivants: autorité appropriée, juste cause, bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables[287]. Le Rapport ne mentionne pas explicitement dans cette liste un critère qui ressort, au moins partiellement, d'autres passages: celui de la légalité ou, autrement dit, celui du respect du droit[288].

Le Rapport reconnaît une telle importance à la question de l'autorité compétente qu'il lui consacre une partie spéciale[289]. Il commence par donner une vue d'ensemble de ce qu'il appelle «les sources de l'autorité en vertu de la Charte des Nations Unies» et il rappelle les principes fondamentaux de l'interdiction du recours à la force armée et du système de sécurité collective, sous réserve des cas de légitime défense. Il souligne le fait qu'«en matière d'action militaire transfrontière, l'appartenance à l'ONU impose aux grandes puissances l'obligation de s'abstenir de toute intervention unilatérale, au profit d'interventions internationales collectivement autorisées»[290]. Pour ce qui est du rôle propre du Conseil de sécurité, il utilise les formules suivantes: «La Commission est absolument persuadée qu'il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité pour s'occuper des questions d'intervention militaire à des fins humanitaires. (…) Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne beaucoup mieux qu'il ne l'a fait jusqu'ici. (…) Il faudra systématiquement veiller à ce que toutes les propositions d'intervention militaire soient officiellement présentées au Conseil. La Commission est donc convenue de ce qui suit: l'autorisation du Conseil de sécurité doit être dans tous les cas sollicitée avant d'entreprendre toute action d'intervention militaire. (…) Le Conseil de sécurité doit statuer promptement sur toute demande d'autorisation d'intervenir s'il y a allégations de pertes en vies humaines ou de nettoyage ethnique à grande échelle»[291]. Les auteurs du Rapport sont à l'évidence conscients des risques liés au manque de volonté politique ou à des approches marquées par un système institutionnel à «deux poids deux mesures»[292]. On aura noté que, même si le Rapport exprime la volonté de conforter le rôle du Conseil de sécurité, les termes uti-

286 Ch. 4.13.
287 Ch. 4.15 ss.
288 Ch. 4.40 et 2.3.
289 Partie 6, ch. 6.1–6.40.
290 Ch. 6.2–6.12 (6.10).
291 Ch. 6.14 et 6.15.
292 Ch. 6.13 et 6.22 ss.

lisés ne reflètent pas la clarté de la Charte en ce qui concerne l'exclusivité de la compétence du Conseil de sécurité, en particulier lorsqu'ils se contentent de décrire le Conseil de sécurité comme le meilleur organe ou celui qui est le mieux placé, ou lorsqu'ils se bornent à exiger que l'autorisation soit sollicitée alors qu'elle doit être obtenue.

Le Rapport évoque encore la question de la légitimité démocratique du Conseil de sécurité en insistant sur la nécessité d'une réforme destinée à élargir sa composition et sa représentativité en vue de renforcer sa crédibilité et son autorité[293]. Il consacre aussi des considérations importantes au droit de veto et à son exercice: «Bon nombre de nos interlocuteurs voyaient dans le recours inconsidéré – ou la menace de recours – au droit de veto probablement l'obstacle principal à une action internationale efficace lorsqu'une action rapide et décisive s'impose pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave. (...) L'on s'est particulièrement inquiété du risque qu'une action nécessaire soit l'otage de préoccupations d'un ou plusieurs membres permanents sans rapport avec le sujet, ce qui s'est trop souvent produit dans le passé. (...) Pour toutes ces raisons, la Commission est favorable à la proposition qui lui a été présentée, à titre exploratoire, par un représentant de haut rang d'un des cinq pays membres permanents du Conseil et qui consisterait à amener ses cinq membres permanents à convenir d'un «code de conduite» pour le recours au droit de veto contre des mesures qui sont nécessaires pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave. Il s'agit essentiellement de décider qu'un membre permanent, lorsque les intérêts vitaux de son pays ne sont pas censés être en jeu, n'exerce pas son droit de veto pour empêcher l'adoption d'une résolution qui, autrement, obtiendrait la majorité des voix.»[294]

Créée en réponse à une interpellation du Secrétaire général des Nations Unies à la suite de l'inaction tragique du Conseil de sécurité dans des situations telles que celles du Rwanda et de Srebrenica, la Commission aborde de front la question de la possibilité de recourir à d'autres moyens d'assurer la responsabilité de protéger en cas de paralysie du Conseil. Elle commence par rappeler la compétence de l'Assemblée générale en application de sa résolution «Union pour le maintien de la paix»[295], tout en reconnaissant que le pouvoir de l'Assemblée est un pouvoir de recommandation, mais en soulignant le fait qu'une décision favorable recueillant «le soutien de l'écrasante majorité des Etats membres conférerait une forte légitimité à l'intervention»[296]. Elle mentionne ensuite le rôle des organisations régionales, tout en minimisant l'exigence de la Charte selon laquelle «aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans

293 Ch. 6.19.
294 Ch. 6.20 et 6.21.
295 A/RES/377 (V) du 3 novembre 1950.
296 Ch. 6.30.

l'autorisation du Conseil de sécurité»[297]: «*Stricto sensu*, (...) la lettre de la Charte exige que l'action des organisations régionales soit toujours subordonnée à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité. Mais, comme on l'a également constaté, il est arrivé dernièrement que cette approbation soit sollicitée *ex post facto*, ou après les faits (Libéria et Sierra Leone), et il pourrait y avoir une certaine marge de manœuvre à cet égard pour les actions futures.»[298]

Le Rapport examine enfin les conséquences de l'inaction du Conseil de sécurité. La Commission relève qu'«il serait (...) impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale»[299]. Constatant néanmoins qu'«il peut se trouver des circonstances où le Conseil de sécurité n'assumerait pas ce que la Commission considérerait comme sa responsabilité de protéger alors que la situation considérée choque les consciences et appelle une intervention d'urgence», le Rapport présente le dilemme en ces termes: «La question se pose vraiment de savoir en pareil cas où est le moindre mal: celui que l'ordre international subit parce que le Conseil de sécurité a été court-circuité, ou celui qu'il subit parce que des êtres humains sont massacrés sans que le Conseil de sécurité ne lève le petit doigt.[300]» Et il conclut sur ce point par deux messages importants à l'intention du Conseil de sécurité[301]: Premièrement, si le Conseil de sécurité n'assume pas sa responsabilité, il est irréaliste de s'attendre à ce que des Etats concernés écartent tout autre moyen ou forme d'action pour faire face à la gravité et à l'urgence de la situation. Deuxièmement, si une intervention militaire est entreprise, si elle respecte pleinement tous les critères définis, si elle est couronnée de succès, et si l'opinion publique mondiale la perçoit comme ayant été réussie, «la stature et la crédibilité de l'ONU elle-même pourrait s'en trouver affectée, sérieusement et durablement». Ces messages n'ont rien de normatif. Ils se bornent à un constat. Mais ils expriment aussi l'embarras de la Commission à l'égard du fait qu'elle a dû laisser ouverte la question essentielle qui constituait le motif principal de sa création, à savoir celle du dilemme causé en cas d'inaction du Conseil de sécurité.

Au terme de son Rapport, la Commission recommande à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de prendre les mesures concrètes nécessaires à la mise en œuvre de ses propositions[302].

Il importe de découvrir maintenant la manière dont les vues de la Commission ont été prises en compte dans les documents suivants.

---

297 Art. 53, par. 1.
298 Ch. 6.35.
299 Ch. 6.37.
300 *Ibid.*
301 Ch. 6.38–6.40.
302 Ch. 8.28 et 8.29.

Sous un titre consacré à «L'usage de la force: règles et directives», le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement aborde successivement la question de la légalité puis celle de la légitimité du recours à la force armée.

A propos de la légalité, il relève les rôles respectifs des Etats et de la communauté internationale puis il ajoute: «Le Conseil de sécurité n'a jusqu'ici guère fait preuve de cohérence ou d'efficacité en pareilles situations, intervenant bien souvent trop tard, sans détermination, voire pas du tout. Toutefois, le Conseil et la communauté internationale en sont venus petit à petit à accepter que, en vertu du chapitre VII et conformément à la nouvelle norme de l'obligation collective internationale de protection, il puisse toujours autoriser une intervention militaire pour réparer en tel pays des torts énormes, s'il est disposé à déclarer que la situation représente une menace pour la paix et la sécurité internationales, ce qui ne devrait pas être malaisé en cas de violation du droit international.»[303]

Abordant ensuite la question de la légitimité, le Groupe note que «l'efficacité du système mondial de sécurité collective, comme dans le cas de tout ordre juridique, dépend finalement, non seulement de la légalité des décisions, mais aussi de la manière dont leur légitimité est généralement perçue. (…) En particulier, en décidant d'autoriser ou pas le recours à la force, le Conseil devrait adopter et prendre systématiquement en compte une série de directives convenues (…). Les directives que nous proposons (…) visent à maximiser les chances de parvenir à un consensus au Conseil de sécurité quant à l'opportunité ou non de recourir à des mesures coercitives, y compris l'intervention armée».[304] Le Groupe énonce ses directives en ces termes: «Pour déterminer s'il doit autoriser ou approuver l'usage de la force militaire, le Conseil de sécurité devrait toujours examiner, quelles que soient les autres considérations dont il puisse tenir compte, au moins les cinq critères fondamentaux de légitimité suivants: a) Gravité de la menace (…). b) Légitimité du motif (…). c) Dernier ressort (…). d) Proportionnalité des moyens (…). e) Mise en balance des conséquences (…).»[305] Le Rapport conclut en disant que «ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale»[306].

Finalement, pour ce qui est de l'exercice du droit de veto, le Groupe s'exprime dans le contexte de ses propositions tendant à une réforme du Conseil de sécurité: «Nous demandons également aux membres permanents de renoncer solennellement, chacun en ce qui le concerne, à faire usage de leur droit de veto en cas de génocide ou de violations massives des droits de l'homme»[307].

---

303 A/59/565 (note 29), par. 201 et 202.
304 Par. 204–206.
305 Par. 207 et Annexe I, recommandation 56.
306 Par. 208.
307 Par. 256.

En raison du fait qu'il propose simultanément un élargissement de la composition du Conseil, le groupe recommande aussi que, quelle que soit la formule retenue, le droit de veto ne soit pas élargi[308].

Quant au Secrétaire général, dans son Rapport «Dans une liberté plus grande», il invite le Conseil de sécurité à considérer le génocide, la purification ethnique et les autres crimes contre l'humanité comparables comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales[309]. Il se situe, lui aussi, dans une démarche visant à améliorer le fonctionnement du Conseil de sécurité et non pas à le remplacer. Dans cet esprit, il recommande au Conseil d'adopter une résolution arrêtant les principes qui régissent le recours à la force et proclamant son intention de s'appuyer sur ces principes au moment de prendre les décisions pertinentes. Les principes ou critères qu'il énonce sont les suivants: la gravité de la menace, le but réel de l'intervention militaire proposée, la possibilité que des moyens autres que le recours à la force permettent de neutraliser la menace, et les questions de savoir si l'intervention militaire est une réaction proportionnée à la menace et a de bonnes chances d'aboutir[310].

Le Document final du Sommet mondial de 2005, quant à lui, comporte une seule phrase concernant directement le recours à des mesures coercitives en relation avec la responsabilité de protéger. La voici: «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.»[311] Il a déjà été relevé que cette phrase n'utilise pas, intentionnellement, le terme de responsabilité. Il importe de noter aussi l'insistance sur le rôle du Conseil de sécurité et sur le respect de la Charte.

Dans une partie consacrée plus généralement à l'«Emploi de la force en vertu de la Charte des Nations Unies»[312], le Document final réaffirme l'obligation faite à tous les Etats Membres de s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force d'une manière incompatible avec la Charte. Il souligne aussi l'importance d'encourager et de renforcer l'approche multilatérale et d'aborder les défis et problèmes internationaux dans le strict respect de la Charte. Sur le rôle du Conseil de sécurité, les Chefs d'Etat et de gouvernement s'expriment ainsi: «Nous réaffirmons que les dispositions pertinentes de la Charte sont suffisantes pour faire face à l'ensemble des menaces contre la

308 *Ibid.*
309 A/59/2005 (note 38), par. 125 et 126.
310 *Ibid.*, par. 126 et Annexe, recommandation 6, let. h).
311 A/RES/60/1 (note 38), par. 139, 2e phrase.
312 *Ibid.*, par. 77 ss.

paix et la sécurité internationales. Nous réaffirmons aussi que le Conseil de sécurité dispose de l'autorité voulue pour ordonner des mesures coercitives en vue de maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales. Nous soulignons en outre l'importance d'agir conformément aux buts et aux principes consacrés dans la Charte.[313]» Tout en rappelant que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Document note aussi le rôle dévolu à l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément aux dispositions pertinentes de la Charte[314].

Le Document final ne reprend pas les recommandations relatives l'élaboration de critères ou de directives concernant le recours à la force armée, ni celles qui ont trait à l'exercice du veto.

Ce sont deux questions que le Secrétaire général Ban Ki-moon traite dans son Rapport du 12 janvier 2009 consacré à «La mise en œuvre de la responsabilité de protéger»[315]. Il commence par porter un jugement sévère sur la réponse aux violations et aux crimes les plus graves: «Comme on l'a signalé plus haut à maintes reprises, les mesures de prévention et de protection envisageables en matière de responsabilité de protéger souffrent toutes de carences graves aux niveaux des capacités, de l'imagination et de la volonté. C'est essentiellement dans le domaine de la réponse résolue à apporter en temps voulu aux violations et aux crimes les plus flagrants relevant de la responsabilité de protéger que ces carences sont le plus prononcées ou le plus préjudiciables. La faiblesse des moyens et le manque de volonté – y compris dans bien des capitales qui se targuent de vouloir mettre en œuvre la responsabilité de protéger – se renforcent mutuellement dans un cercle particulièrement vicieux d'hésitations et d'accusations alors que sont commises des atrocités. Malheureusement, face à l'incapacité flagrante de la communauté internationale d'endiguer la violence et les déplacements massifs au Darfour comme en République démocratique du Congo et en Somalie, l'opinion publique a perdu confiance dans l'Organisation et dans notre attachement collectif aux principes qui vont de pair avec la responsabilité de protéger. Je suis sincèrement convaincu que nous pouvons faire mieux à l'avenir et que nous réussirons dans notre entreprise sans sortir du cadre de la Charte des Nations Unies et des paragraphes 138 et 139 du Document final de 2005.»[316]

Au sujet du veto, le Secrétaire général avance: «Au sein du Conseil de sécurité, les cinq membres permanents assument une responsabilité particulière en raison des privilèges que comporte leur statut et du droit de veto qu'ils se sont vu accorder par la Charte. Je les exhorte à s'abstenir d'user ou de menacer d'user de ce droit dans des situations où manifestement il y a eu manquement

313 *Ibid.*, par. 79.
314 *Ibid.*, par. 80.
315 A/63/677 (note 62).
316 *Ibid.*, par. 60.

aux obligations liées à la responsabilité de protéger, comme le prévoit le paragraphe 139 du Document final, et à faire un effort de compréhension mutuelle à cet effet.»[317]

Quant aux critères de décision, les propos du Secrétaire général sont formulés avec réserve mais ils indiquent clairement la voie: «Comme on l'a noté plus haut, la crédibilité, l'autorité et par conséquent l'efficacité de l'Organisation dans la promotion des principes liés à la responsabilité de protéger sont en grande partie fonction de la constance avec laquelle ces principes sont appliqués. Cela vaut tout particulièrement lorsqu'il est fait usage de la force militaire pour les faire respecter. A cet égard, les Etats Membres voudront peut-être examiner les principes, les règles et la philosophie qui devraient guider le recours à des mesures coercitives dans des situations extrêmes relevant de la responsabilité de protéger.»[318]

b. Commentaires

Les extraits des documents fondamentaux, tels qu'ils sont présentés ci-dessus à l'état brut dans l'ordre chronologique, sont très parlants. Leurs aspects les plus discutés seront traités ci-après. Les brefs commentaires généraux qui suivent ont pour objet le constat de quelques points essentiels.

En ce qui concerne les mesures coercitives n'impliquant pas le recours à la force armée, les documents fondamentaux examinés font ressortir des préoccupations de trois types: préférer des sanctions ciblées à des mesures générales; veiller à une mise en œuvre effective et efficace des sanctions; éviter les effets secondaires des sanctions sur les populations et sur les Etats tiers. Mais la question du régime des sanctions prises à l'encontre d'individus n'est traitée qu'occasionnellement et de manière très limitée. Le seul passage vraiment significatif se trouve dans le Document final du Sommet mondial de 2005 et les exigences qui en découlent sont formulées de manière très atténuée[319].

Quant aux mesures de nature militaire, l'ensemble des documents traduisent l'idée que l'objectif n'est pas de remplacer le Conseil de sécurité mais de faire en sorte qu'il exerce pleinement ses responsabilités. Tous les documents comportent des propos qui, de manière plus ou moins explicite, contiennent

---

317 *Ibid.*, par. 61.

318 *Ibid.*, par 62; le Secrétaire général fait une référence explicite au Rapport CIISE (note 24) et au Rapport de son prédécesseur «Dans une liberté plus grande» (note 33). Dans l'un de ses rapports subséquents, intitulé «Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger», le Secrétaire général élargit même sa proposition en parlant de doctrine: «S'agissant de la possibilité d'utiliser les instruments du maintien de la paix et la force militaire aux fins de la prévention, de la dissuasion ou de l'intervention face à des massacres, la doctrine reste à préciser. Gouvernements et experts indépendants doivent consacrer des discussions plus approfondies et globalisantes. Ces discussions et évaluations doivent être l'occasion d'envisager les rôles de l'Organisation des Nations Unies et de ses partenaires régionaux et sous-régionaux.» (A/65/877 – S/2011/393, note 68, par. 35).

319 Voir ci-dessus B.IV.1.a.aa, et par. 109 A/RES/60/1 (note 38).

des critiques à l'égard du Conseil en raison d'un défaut de réaction, ou de réponse adéquate dans de trop nombreuses situations. Mais le seul document qui aborde la question de manière approfondie est le Rapport CIISE, qui ne comporte pourtant pas de réponse généralement admise sur ce point. Comme on l'a vu, l'ensemble des documents renvoient au système de la Charte, tout en évoquant, pour certains d'entre eux, un rôle de substitution possible pour l'Assemblée générale.

Deux recommandations répétées avec insistance au cours des années n'ont pas encore trouvé le chemin d'une concrétisation: celle de l'adoption par le Conseil de sécurité ou/et l'Assemblée générale de critères ou directives concernant la décision de recourir à la force armée, et celle de la renonciation par les membres permanents du Conseil de sécurité à l'exercice de leur veto dans des situations qui relèvent de la responsabilité de protéger. Il sera intéressant de suivre la manière dont les expériences vécues à propos de la Libye et de la Syrie exerceront une influence sur le débat.

2. *Points discutés*

Les points en discussion au sujet des mesures coercitives du Conseil de sécurité sont bien connus et abondamment traités dans la doctrine. Ceux d'entre eux qui reviennent plus particulièrement dans le contexte de la responsabilité de protéger seront évoqués ci-dessous brièvement à la fois pour mémoire et pour servir de toile de fond à la présentation de la position de la Suisse, qui sera l'objet de la prochaine subdivision (3.). Il doit être souligné que ces points de discussion ne relèvent pas spécifiquement de la problématique de la responsabilité de protéger. Ils ont une portée plus générale. Ils sont mentionnés ici car ils ont aussi leur pertinence, à des degrés divers, dans le contexte de la responsabilité de protéger. L'exposé traite successivement des sanctions en tant que mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, puis du recours à la force. L'énoncé des points discutés peut être d'autant plus bref qu'il ressort déjà, pour l'essentiel, de la présentation du contenu des documents fondamentaux.

a. Les sanctions

Jusqu'à la création et la mise en œuvre du concept de sanctions ciblées, les régimes de sanctions étaient critiqués en raison de leur caractère trop général et, à part quelques exemples limités comme celui de l'Afrique du Sud, de leurs effets trop réduits sur le comportement des gouvernants et de leur impact négatif sur les populations ou sur les Etats tiers. Aujourd'hui, avec l'introduction généralisée de régimes de sanctions ciblées, la maîtrise des conséquences non désirées des sanctions est encore débattu, mais dans une mesure beaucoup moindre que l'étaient les régimes d'embargo[320].

En revanche, une autre question a surgi et a gagné beaucoup d'acuité dans les années 2000, avec l'adoption de sanctions renforcées comme instruments

de la lutte contre le terrorisme. C'est la question du respect de principes fondamentaux de l'état de droit dans la conception et la mise en œuvre de régimes de sanctions. A ce stade, malgré des progrès réels accomplis au cours des dernières années, le Conseil de sécurité n'a pas encore suffisamment ajusté ses règles d'organisation et de procédure pour les rendre conformes à des standards essentiels concernant le droit d'être entendu et le droit à un tribunal indépendant et impartial[321]. Il a pourtant été invité à le faire, avec beaucoup d'insistance, y compris par le Secrétaire général[322]. Il doit être conscient aujourd'hui de la perspective que des cours de justice viennent lui montrer le chemin, au risque à la fois de mettre en cause l'application des régimes existants, jusqu'à ce qu'ils soient modifiés en conséquence, et d'ouvrir une brèche dans le respect de la règle prescrivant la primauté des obligations découlant de la Charte des Nations Unies (art. 103 de la Charte).

b. Le recours à la force armée

Le recours à la force armée en réponse à des catastrophes humanitaires, ou pour les prévenir, continue à soulever des questions essentielles.

---

320 Sur l'ensemble de ces questions, voir VERA GOWLLAND-DEBBAS (éd.), United Nations Sanctions and International Law, The Hague/London/Boston 2001.

321 Voir à ce sujet, à titre d'exemples, DANIEL FRANK, UNO-Sanktionen gegen Terrorismus und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Stephan Breitenmoser, Marco Sassòli *et al.* (éd.), Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit, Liber Amicorum Luzius Wilhaber, Zürich 2007, p. 237–260; HELEN KELLER, Antiterrormassnahmen: Verfahrensschutz bei der Sperrung von Bankkonten, in: Isabelle Häner (éd.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, p. 299–318. Voir aussi, THOMAS J. BIERSTEKER et SUE E. ECKERT, Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures, Watson Institute for International Studies, Brown University, Providence, Rhode Island 2006.

322 Voir la déclaration faite au Conseil de sécurité par le Conseiller juridique des Nations Unies, au nom du Secrétaire général, le 22 juin 2006: «As regards the third topic suggested for our consideration – enhancing the efficiency and credibility of United Nations sanctions regimes – I wish to refer to the letter recently addressed by the Secretary-General to the presidency of the Security Council (...). Largely on the basis of the outcome document of the 2005 world summit, the Secretary-General, in a non-paper annexed to his letter, sets out his views concerning the listing and delisting of individuals and entities on sanctions lists. According to the non paper, the minimum standards required to ensure that the procedures are fair and transparent would include the following four basic elements. (...) First, a person against whom measures have been taken by the Council has the right to be informed of those measures and to know the case against him or her as soon as and to the extent possible. (...) Secondly, such a person has the right to be heard, via submissions in writing, within a reasonable time by the relevant decision-making body. (...) Thirdly, such a person has the right to review by an effective review mechanism. The effectiveness of that mechanism will depend on its impartiality, degree of independence and ability to provide an effective remedy, including the lifting of the measure and/or, under specific conditions to be determined, compensation. Fourthly, the Security Council should, possibly through its Committees, periodically review on its own initiative targeted individual sanctions, especially the freezing of assets, in order to mitigate the risk of violating the right to property and related human rights. (...)», S/PV.5474, p. 4 *in fine* et 5.

La première tient à la nécessaire distinction entre le militaire et l'humanitaire. En écartant l'expression d'intervention humanitaire, le Rapport CIISE voulait, entre autres, éviter que l'adjectif humanitaire serve de justification à des opérations militaires problématiques[323], et aussi manifester sa conviction de la nécessité de garantir l'indépendance et l'impartialité des organisations humanitaires. La préoccupation sous-jacente tenait à la nécessaire intégrité de ces organisations. Il importait de reconnaître leur rôle spécifique et de leur permettre d'accomplir leur mission en situation d'insécurité, et d'éviter que leurs objectifs ne soient confondus avec ceux des pays intervenant militairement.

Un deuxième point de discussion concerne les critères du recours à la force armée. La méfiance à l'égard de l'éventualité de l'emploi de la force dans des situations de responsabilité de protéger tient à la fois à des doutes quant aux motifs réels des puissances intervenantes et à des réticences quant à une pratique considérée comme sélective. Le problème est particulièrement sensible lorsque les opérations militaires conduisent à un changement de régime. Certains défendent l'opinion que l'exercice de la responsabilité de protéger ne saurait avoir pour but un tel changement. D'autres expriment la conviction qu'il est des situations dans lesquelles seul un changement de régime peut conduire à la fin d'atrocités et laisser espérer qu'elles ne se reproduisent plus.

C'est en raison de ces doutes et réticences qu'il a été proposé, comme cela a été exposé dans la présentation des documents fondamentaux, que le Conseil de sécurité ou/et l'Assemblée générale adoptent des critères régissant la décision de recourir à la force armée. A ce jour ces propositions sont restées sans concrétisation. Il sera intéressant de suivre la suite qui sera donnée à l'initiative brésilienne dont le but est de promouvoir «une protection responsable» (Responsibility while protecting)[324]. Les propositions soumises par le Brésil offrent, en tout cas, une occasion à l'Assemblée générale de poursuivre son examen de la responsabilité de protéger, comme elle s'était engagée à le faire dans le Document final du Sommet mondial de 2005[325]. Ce serait une manière pour elle d'assumer le rôle résiduel que lui confère la Charte dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, et aussi de consolider davantage le concept de la responsabilité de protéger en conférant à sa mise en œuvre une certaine prévisibilité, comme l'avaient souhaité, dès le début, les auteurs du Rapport CIISE[326].

La question centrale qui demeure est celle de la manière de gérer les situations dans lesquelles le Conseil de sécurité se montre incapable de réagir de manière adéquate à des violations massives et systématiques des droits de l'homme. Tel a été le cas lors de la crise du Kosovo en 1999. Pour ce qui est de

323 Rapport CIISE (note 24), ch. 1.39 et 1.40.

324 Lettre datée du 9 novembre 2011, adressée au Secrétaire général par la représentante permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations Unies, et son annexe (A/66/551 – S/2011/701, du 11 novembre 2011).

325 A/RES/60/1 (note 38), par. 139, 3e phrase.

326 Rapport CIISE (note 24), ch. 4.15 ss.

la situation en Syrie, le Conseil de sécurité n'a pas envisagé l'emploi de la force armée, mais il a été longtemps incapable d'agir en raison, fondamentalement, de divergences quant aux effets attendus des mesures à prendre. La question du changement de régime a joué à nouveau un rôle important. Au cœur du débat se trouve la question de la licéité du recours à la force armée sans autorisation du Conseil de sécurité. Au vu du texte de la Charte, la réponse semble claire. Le principe de l'interdiction du recours à la force armée ne connaît pas d'autres exceptions que celle de la légitime défense et celle de l'autorisation du Conseil de sécurité. Des opinions très partagées sur cette question ont été émises à l'occasion de l'intervention militaire unilatérale de l'OTAN au Kosovo[327]. Les divergences sur ce point perdurent.

Quoi qu'il en soit, le Conseil de sécurité doit être conscient du fait qu'il a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et que cette responsabilité lui confère en devoir de contribuer à prévenir des catastrophes humanitaires et de réagir efficacement quand elles surviennent. Son pouvoir discrétionnaire est large. Mais il doit être exercé en conformité avec l'obligation faite au Conseil de respecter les buts et les principes des Nations Unies[328], y compris celui de maintenir la paix et la sécurité internationales au moyen de mesures collectives efficaces[329], et celui de développer le respect des droits de l'homme, y compris celui de favoriser leur respect universel et effectif[330]. S'il n'assume pas sa responsabilité, non seulement il prend le risque d'engager la responsabilité internationale de l'Organisation[331], mais encore son inaction ne relève pas les Etats de leur obligation, en vertu du droit de la responsabilité internationale des Etats, de coopérer pour mettre fin à toute violation grave d'obligations découlant de normes impératives du droit international général[332].

3. *La position de la Suisse*

La Suisse est directement concernée par la question des mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité, au moins pour trois raisons. Premièrement, en tant que Membre des Nations Unies, elle est tenue de participer aux régimes de

---

327 Voir, par exemple, ANTONIO CASSESE, *Ex Iniuria Ius Oritur*: Are we Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the Worl Community?, 10 European Journal of International Law 1999, p. 23 ss.; BRUNO SIMMA, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, 10 EJIL 1999 p. 1–22. Voir aussi ANNE PETERS (note 210), p. 27 ss; NICOLAS MICHEL, Le statut juridique de la neutralité suisse à l'épreuve du conflit du Kosovo, SZIER/RSDIE 2000, p. 197–218 (213 ss et la littérature citée).

328 Art. 24, par. 2 de la Charte.

329 Art. 1, par. 1 de la Charte.

330 Art. 1, par. 3; 55 et 56 de la Charte.

331 Voir A/RES/66/100 (note 259), en particulier art. 41 et 42.

332 Art. 41, par. 1 des Articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, A/RES/56/83 (note 244).

sanctions institués par le Conseil de sécurité en application du Chapitre VII de la Charte. Deuxièmement, le fonctionnement ou le dysfonctionnement du Conseil de sécurité en matière d'emploi de la force armée est déterminant quant à l'attitude de la Suisse du point de vue du droit de la neutralité. Troisièmement, la Suisse a un intérêt direct à la bonne gouvernance au sein des Nations Unies. Cet intérêt est combiné avec un engagement à défendre ses valeurs, dont font partie le respect du droit et la protection de la dignité humaine.

Les thèmes retenus pour cette présentation sont ceux sur lesquels la Suisse s'est le plus engagée au sein des Nations Unies en relation avec la responsabilité de protéger. Pour la bonne compréhension du contexte, il importe cependant de situer, à titre préliminaire, le cadre dans lequel la Suisse a développé une succession d'initiatives aux Nations Unies, seule ou le plus souvent en coopération avec d'autres. Beaucoup de ces initiatives ont été prises en relation avec le débat sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité, qui s'inscrit lui-même dans le contexte plus large de la réforme du Conseil de sécurité.

a. Les méthodes de travail du Conseil de sécurité

L'expression «méthodes de travail du Conseil de sécurité» doit être comprise dans un sens large. Elle désigne bien plus que des questions de méthodologie dans la manière dont le Conseil exerce ses fonctions. Elle vise un ensemble de mesures d'organisation et de procédure qui touchent aussi bien à la relation entre le Conseil et l'Assemblée générale qu'à la manière dont sont conçus et mis en œuvre les régimes de sanctions, ou à l'exercice du veto par les membres permanents du Conseil.

Depuis le début des années 90, le Conseil de sécurité a siégé de plus en plus fréquemment et il a pris des décisions toujours plus nombreuses ayant un impact croissant sur la vie de la communauté internationale et sur certains Etats en particulier. Petit à petit, son impact s'est étendu aussi aux individus. Ses activités se sont développées toujours davantage à l'occasion de réunions informelles privées et au travers d'organes subsidiaires comme des comités chargés de la mise en œuvre de régimes de sanctions.

C'est à ce moment que, tout naturellement, les Etats non membres du Conseil se sont préoccupés de l'évolution institutionnelle qui renforçait toujours plus les pouvoirs effectifs du Conseil. C'est pour répondre à leurs préoccupations que le Conseil a créé, en 1993 un «Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure»[333]. Après être parvenu à certains résultats au cours des années 90, le Groupe de travail se montra moins productif dans les premières années de la décennie suivante[334].

---

333 Voir *http://www.un.org/french/sc/committees/wgdocs/*.

334 Voir l'index récapitulatif des notes et déclarations du Président du Conseil de sécurité concernant la documentation et les procédures du Conseil (juin 1993–décembre 2005), S/2006/78, du 7 février 2006; voir aussi Security Council Report, Special Research Report, Security Council

La perspective du Sommet de 2005 offre à la Suisse une occasion de faire part de son point de vue sur le sujet. Lors d'une réunion officieuse de l'Assemblée générale en plénière, le 27 janvier 2005, un échange de vues a lieu sur les recommandations contenues dans le Rapport du «Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis le changement». Le représentant permanent de la Suisse tient une déclaration qui porte sur un ensemble de sujets traités dans le Rapport. Sur la question de l'élargissement du Conseil de sécurité, il affirme: «La Suisse estime que l'élargissement ne suffit pas. Il faut poursuivre le développement de méthodes de travail assurant la possibilité à tous les Etats Membres de l'ONU de participer aux travaux du Conseil de sécurité.»[335] Trois mois plus tard, le 27 avril 2005, lors de consultations informelles au sein de l'Assemblée générale au sujet du Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande», le représentant de la Suisse revient à la charge, en proposant un ensemble de mesures visant à renforcer l'autorité, la représentativité et la légitimité du Conseil de sécurité. «Les mesures à prendre», dit-il, «doivent aussi être jugées à l'aune de leurs effets sur la capacité du Conseil de sécurité de remplir efficacement sa responsabilité dans le maintien de la paix et la sécurité internationales.»[336] Une liste de recommandations est jointe à la déclaration. Celles-ci ont trait à de multiples aspects des activités du Conseil de sécurité, y compris à l'exercice du veto et aux régimes de sanctions.

Le document du Sommet de 2005 est adopté le 16 septembre de cette même année. A propos du Conseil de sécurité, il comporte les affirmations suivantes: «Nous souhaitons (…) que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder, afin de le rendre plus largement représentatif, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra encore son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en œuvre. (…) Nous recommandons que le Conseil de sécurité continue à adapter ses méthodes de travail de façon à ce que les Etats qui n'en sont pas membres participent davantage, le cas échéant, à ses travaux, à ce qu'il réponde mieux de son action devant l'ensemble des Etats Membres et à ce qu'il fonctionne dans une plus grande transparence.»[337]

C'est dans ce contexte que la Suisse participe à la constitution d'un groupe informel réunissant cinq Etats: le Costa Rica, la Jordanie, le Liechtenstein et Singapour. Le groupe sera appelé S-5 (Small Five), en écho malicieux au P-5

Transparency, Legitimacy and Effectiveness, 18 October 2007 (No. 3), Efforts to Reform Council Working Methods 1993–2007 (*http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.3506555/k.DA5E/Special_Research_ReportbrSecurity_Council_Transparency_Legitimacy_and_Effectivenessbr18_October_2007_No_3.htm*).

335 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 27 janvier 2005, p. 4 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0012.File.tmp/050127-FR.pdf*).

336 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 27 avril 2005 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0004.File.tmp/050427-ENFR.pdf*).

337 A/RES/60/1 (note 38), par. 153 et 154.

(Permanent Five), le groupe des cinq membres permanents du Conseil. Le 3 novembre 2005, les représentants permanents des cinq Etats adressent une lettre à l'ensemble de leurs collègues représentants et observateurs permanents auprès des Nations Unies à New York[338]. Ils leur font parvenir un projet de résolution sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité, en se référant aux paragraphes du Document final cités ci-dessus et en présentant l'initiative comme une contribution à la mise en œuvre du Document final. Ils précisent que le projet de résolution entend respecter les compétences et rôles respectifs de l'Assemblée générale et du Conseil selon ce que prévoit la Charte et que, en conséquence, les mesures contenues dans le projet sont simplement recommandées à la considération du Conseil de sécurité. Le projet comporte 18 mesures. Certaines d'entre elles concernent les sanctions et l'usage du veto.

Après avoir procédé à des consultations aussi larges que possible, le Groupe des cinq Etats soumet formellement un projet de résolution à l'Assemblée générale intitulé «Amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité»[339]. Le projet est aussi envoyé à l'ensemble des représentants et observateurs permanents, accompagné d'une lettre explicative[340]. Les auteurs de la lettre rappellent l'objectif de leur initiative et ils indiquent que le projet de résolution est fondé sur l'article 10 de la Charte, qui donne à l'Assemblée générale la compétence de formuler des recommandations aux membres du Conseil de sécurité. Ils disent aussi se réjouir de la réactivation du «Groupe de travail informel du Conseil de sécurité sur la documentation et les autres questions de procédure», dont ils souhaitent que les travaux puissent s'inspirer du projet de résolution. Leur initiative porte rapidement des fruits. En effet, le 19 juillet 2006 est publiée une «Note du Président du Conseil de sécurité»[341] à laquelle est jointe une annexe. Celle-ci «se veut une liste concise et facile à consulter des pratiques récemment suivies et de nouvelles dispositions et a pour objet de guider le Conseil dans ses travaux». Elle énonce un ensemble de 63 dispositions, qui tiennent largement compte des propositions du Groupe des cinq sous de nombreux aspects, sans toutefois leur donner satisfaction sur les questions sensibles des sanctions et du veto.

Une autre note du même type viendra compléter la précédente en date du 19 décembre 2007[342]. Quelques jours auparavant, le 13 décembre 2007, le Conseil de sécurité s'était réuni de manière informelle, selon la formule dite

---

338 Lettre du 3 novembre 2005, avec un projet de résolution en annexe *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/ga61.Par.0034.File.tmp/lt_010607_methods_en.pdf)*.

339 A/60/L.49 du 17 mars 2006.

340 Lettre du 20 mars 2006 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/ga61.Par.0033.File.tmp/lt_010607_improve_en.pdf)*.

341 S/2006/507 du 19 juillet 2006.

342 S/2007/749 du 19 décembre 2007. Voir aussi la Note subséquente du 31 décembre 2008 (S/2008/847).

Arias, pour entendre un nombre limité de trois intervenants, dont le représentant permanent de la Suisse, sur des questions relevant des méthodes de travail[343].

La Suisse ne se satisfait pas des résultats acquis. Dans le cadre des négociations intergouvernementales consacrées à la réforme du Conseil de sécurité, son représentant permanent s'exprime devant l'Assemblée générale le 7 avril 2009. Il parle au nom de la Suisse mais aussi au nom du Groupe des cinq. Il dit son appréciation pour le soutien donné par les autres Etats membres et se réjouit du résultat acquis sous la forme de la Note du Président du Conseil de sécurité du 19 juillet 2006. Mais il critique sévèrement la manière insuffisante dont les mesures envisagées ont été mises en œuvre et annonce un ensemble de nouvelles propositions soumises par le Groupe des cinq[344]. Celles-ci ont trait, entre autres, à l'état de droit et au veto. En date du 26 juillet 2010 est publiée une nouvelle «Note du président du Conseil de sécurité», qui reprend et développe, pour les remplacer, les notes et déclarations du Président du Conseil de sécurité en date des 19 juillet 2006, 19 décembre 2007 et 31 décembre 2008[345]. Cette nouvelle Note ne traite pas du veto et, pour ce qui est des sanctions, elle renvoie aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

Sur ces entrefaites, le Groupe des cinq élabore une nouvelle série de propositions, sous la forme d'un nouveau projet de résolution de l'Assemblée générale, tout en annonçant que le Groupe décidera, au vu des progrès accomplis et des soutiens reçus, d'introduire formellement ou non son projet de résolution à l'Assemblée générale. Le projet est mis en circulation le 14 avril 2011[346]. Les dispositions proposées traitent aussi bien du veto que des sanctions. Finalement, après de larges consultations, le Groupe introduit formellement le projet, le 28 mars 2012[347].

La présentation des initiatives du Groupe des cinq donne une indication de l'insistance avec laquelle la Suisse s'est battue pour défendre ses idées. Elle permet aussi de comprendre le cadre dans lequel elle s'est engagée pour faire avancer ses conceptions en ce qui concerne le rôle et le fonctionnement du Conseil de sécurité. Sur cette base il est maintenant possible d'aborder successivement, de manière plus spécifique, le thème des sanctions et celui du recours à la force armée.

---

343 Voir la lettre datée du 31 décembre 2007 du représentant permanent de Slovaquie adressée au Président du Conseil de sécurité et son annexe (S/2007/784).

344 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 7 avril 2009 *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0040.File.tmp/E%20GV%20Verh%20SR%20Ref%2007_04_09.pdf)*.

345 S/2010/507 du 26 juillet 2010.

346 Texte du projet de résolution à des fins de consultations, annoncé le 14 avril 2011*(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0069.File.tmp/110414%20S-5%20SC%20working%20methods.pdf)*.

347 A/66/L.42 du 28 mars 2012. Le sort de ce projet n'est pas connu au moment où la rédaction du présent rapport est terminée.

b. Les sanctions

Face aux régimes de sanctions mis en place par les Nations Unies, la Suisse s'est engagée de longue date, pour au moins deux raisons bien distinctes. La première tient à son statut de neutralité permanente combiné au fait que, jusqu'au 10 septembre 2002, elle n'était pas Membre des Nations Unies. La deuxième découle de sa perplexité quant à l'efficacité de régimes de sanctions générales sous forme d'embargos, tels qu'ils étaient pratiqués, et à sa préoccupation correspondante quant aux conséquences négatives de sanctions sur les populations affectées. Un troisième motif vient s'ajouter plus tard, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme: celui du respect de principes fondamentaux de l'état de droit.

La réticence de la Suisse à l'égard de régimes de sanctions générales ainsi que l'importance de ses activités financières et économiques internationales l'ont mise en situation de jouer un rôle essentiel, en collaboration avec d'autres, pour faire évoluer les esprits et la pratique vers des régimes qui sont aujourd'hui généralement considérés comme préférables à des embargos: les sanctions ciblées. Le processus ayant généré le changement a débuté avec deux séminaires internationaux d'experts à Interlaken, en 1998 et 1999[348], puis s'est poursuivi à Bonn-Berlin et ensuite à Stockholm. Les travaux ont conduit à l'élaboration et à la publication d'un manuel sur la conception et la mise en œuvre de sanctions financières ciblées[349].

La pratique suisse en matière de sanctions des Nations Unies a été excellemment présentée et analysée[350]. Des développements récents méritent cependant d'être signalés. D'une part, la Suisse a offert une contribution importante pour soutenir un projet du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) développant une méthodologie sur l'impact humanitaire de sanctions. Le résultat principal en a été l'élaboration d'un manuel et de directives sur l'évaluation des sanctions et de leurs effets, ainsi que de directives pratiques[351]. D'autre part, les représentants du pays se sont beaucoup engagés

---

348 Les rapports des deux séminaires sont publiés sur le site du Secrétariat d'Etat à l'économie *(http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/00641/index.html?lang=fr)*.

349 THE SWISS CONFEDERATION, in cooperation with the UNITED NATIONS SECRETARIAT and the WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, Targeted Financial Sanctions, A Manual for Design and Implementation, Contribution from the Interlaken Process, octobre 2001.

350 MATHIAS-CHARLES KRAFFT, DANIEL THÜRER et JULIE-ANTOINETTE STADELHOFER, Switzerland, in: Vera Gowlland-Debbas, National Implementation of United Nations Sanctions, A Comparative Study, Leiden/Boston 2004, p. 523–579; voir aussi le Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, FF 2001 p. 1341 ss; la Suisse a aussi participé à des sanctions économiques hors du cadre des Nations Unies (voir le Message cité, p. 1346, et un avis de droit de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères du 8 mai 1998, in: CAFLISCH, note 49, p. 84).

351 MANUEL BESSLER, RICHARD GARFIELD et GERARD MCHUGH, Sanctions Assessment Handbook, Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions, United Nations, IASC (Inter-Agency Standing Committee), octobre 2004; DES MÊMES AUTEURS, Field Guidelines for assessing the Humanitarian Implications of Sanctions, United Nations, IASC (Inter-Agency

sur la question des régimes de sanctions adoptés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, surtout à partir du milieu des années 2000. C'est sur ce dernier aspect que l'exposé est développé ci-après. Rappelons que les initiatives suisses concernant les sanctions ont été prises, pour une part importante, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, mais que les préoccupations qu'elles reflètent ont toute leur pertinence en ce qui concerne les sanctions prises dans l'exercice de la responsabilité de protéger.

En 2005, la Suisse saisit toutes les occasions qui se présentent à elle en vue de la préparation du Sommet et à l'occasion de celui-ci, pour affirmer fermement sa position sur la nécessité de respecter les principes fondamentaux de l'état de droit dans la mise en œuvre des sanctions individuelles ciblées, tout en soulignant que son action concourt, en définitive, à rendre ces sanctions plus légitimes, plus durables et, en conséquence, plus efficaces[352]. Lors du Sommet de 2005, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey s'exprime en ces termes: «(...) en ce qui concerne les sanctions décidées par le Conseil de sécurité, il convient d'améliorer les procédures pour établir et réviser les listes des personnes ou entités frappées par des sanctions. Il n'est pas acceptable que des personnes soumises à des sanctions qui affectent leurs droits fondamentaux soient privées de tout droit de recours. En particulier, il est important que le droit d'être entendu, qui est l'un des droits fondamentaux de la personne humaine, soit dûment garanti.»[353]

Standing Committee), octobre 2004; voir aussi une déclaration faite par le représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies, le 14 décembre 2004, devant le Conseil de sécurité (in: CAFLISCH (note 49), p. 206).

352 Voir la déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 6 avril 2005, p. 3 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0009.File.tmp/050406-ENFR.pdf*); et celle du 21 avril 2005, p. 3 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0006.File.tmp/050421-ENFR.pdf*). Dans une déclaration du 27 avril 2005, dans le même contexte de la discussion du Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande», le même représentant permanent annonce que la Suisse soumet aux Etats Membres des propositions au sujet des méthodes de travail du Conseil de sécurité, dont une recommandation au sujet des procédures de sanctions, p. 3 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0004.File.tmp/050427-ENFR.pdf*). Voir encore la déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 21 juin 2005, p. 3 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0002.File.tmp/050621-ENFR.pdf*).

353 Déclaration de Mme Micheline Calmy-Rey, Conseillère fédérale, du 20 septembre 2005 (A/60/PV.15, p. 19 ss (p. 20) et *http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/60/ga.Par.0024.File.tmp/050920-ENFR.pdf*. Entretemps la question devient aigüe aussi sur le plan politique interne. Une interpellation est déposée au Conseil des Etats et la réponse du gouvernement est pour le moins embarrassée (interpellation Dick Marty intitulée «Violation des droits de l'homme sous l'égide de l'ONU avec la participation de la Suisse», déposée le 7.10.2005, avec la réponse du Conseil fédéral du 23.11.2005 (*http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20053697*) et un débat au Conseil des Etats le 7.12.2005 (*http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4710/211739/f_s_4710_211739_211848.htm*). La Suisse poursuit son action en soutenant un travail de fond, en collaboration avec l'Allemagne et la Suède, confié à un institut universitaire. Les résultats de ce travail sont publiés le 30 mars 2006 (THOMAS J. BIERSTECKER et SUE E. ECKERT, Strengthening Targeted Sanc-

En Suisse, l'affaire prend un tour judiciaire qui trouve son épilogue devant le Tribunal fédéral. Le 14 novembre 2007, celui-ci rend un arrêt indiquant que la Suisse est liée par les décisions de sanction prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour autant qu'elles ne violent pas les normes impératives du droit international *(jus cogens)*[354]. Le recourant est inscrit sur une liste de personnes sanctionnées par le Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Pendant de nombreuses années, il subit des restrictions très importantes à ses droits. Considérant que la garantie de la propriété et la liberté économique, pas plus que des garanties de procédure telles que le droit d'être entendu ou le droit à un procès équitable ne font partie du *jus cogens*, le Tribunal fédéral rejette le recours tout en faisant obligation à la Suisse de soutenir le recourant dans ses efforts tendant à la radiation de son nom de la liste du Conseil de sécurité. Confronté à un dilemme difficile, le Tribunal fédéral s'inspire de la jurisprudence du Tribunal de première instance des Communautés européennes[355]. L'affaire est pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, dont l'arrêt est très attendu.

Sans se lasser, la Suisse poursuit son engagement au sein des Nations Unies. Le 23 juin 2008, agissant conjointement avec le Danemark, l'Allemagne, le Liechtenstein et les Pays-Bas, elle transmet au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité un papier de discussion dont l'objectif est la création d'un groupe d'experts indépendants, impartiaux et jouissant de qualifications judiciaires pour appuyer les comités des sanctions dans l'examen des demandes de radiation des listes[356].

A l'évidence, la Suisse ne se résout pas à la lenteur des progrès accomplis. Le 12 novembre 2008, son représentant permanent s'exprime devant le Conseil de sécurité lors d'un débat ouvert sur les exposés des Présidents des organes subsidiaires du Conseil[357]. Il ne mâche pas ses mots: «Nous constatons malheureusement l'absence décevante de progrès sur ce que nous considérons comme

---

tions Through Fair and Clear Procedures, Watson Institute for International Studies, Brown University, Providence, Rhode Island, 2006). L'étude analyse la problématique sous l'aspect des droits de l'homme, présente les pratiques en cours et formule des recommandations et des options destinées à renforcer les procédures en les rendant plus équitables et transparentes.

354 ATF 133 II 450 *Nada*. Voir, en particulier, les considérants sur la primauté de la Charte des Nations Unies (consid. 5), sur la relation entre droit international public et droit constitutionnel (consid. 6) et la problématique du *jus cogens* (consid. 7). Un arrêt similaire a été rendu par le Tribunal fédéral le 23 janvier 2008; voir CAFLISCH (note 49), p. 322 s. *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla.Par.0003.File.tmp/120203_compilation_RSDIE_f.pdf)*.

355 Voir le consid. 5.4 avec les références citées.

356 A/62/891-S/2008/428, du 2 juillet 2008.

357 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 12 novembre 2008, Conseil de sécurité: Débat ouvert sur les Exposés des Présidents des organes subsidiaires du Conseil de sécurité (Comité contre le terrorisme, Comité 1267, Comité 1540) *(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/redeun/securi.Par.0004.File.tmp/F%20SCTerror%2012_11_08.pdf)*.

un grave défaut du système actuel, à savoir l'absence de mécanismes d'examen indépendant de radiation des listes.» Faisant référence à la perspective de jugements rendus par des tribunaux qui entendent faire respecter les droits fondamentaux, il ajoute: «Rien n'ayant changé, et d'autres affaires étant en préparation, c'est toute la légitimité des sanctions des Nations Unies qui risque de s'éroder.» Il conclut son intervention comme suit: «Je voudrais être très clair: si nous ne voyons pas de changement substantiel concernant le droit à une procédure régulière, la coopération et le soutien à de telles activités s'amenuisera au niveau politique et la coopération à l'avenir sera mise en péril.»[358]

La dernière action majeure de la Suisse dans ce domaine date du 6 avril 2011. A son initiative, onze pays soumettent à cette date au Conseil de sécurité un document très élaboré et solidement étayé rappelant le contexte et formulant un ensemble de douze suggestions concernant l'inscription et la radiation, ainsi que le Bureau du Médiateur chargé de ces questions[359].

La description des déclarations et des propositions de la Suisse témoigne à la fois de l'engagement déterminé du pays et de la difficulté considérable à faire évoluer le système. Il est vrai que le Conseil de sécurité a accompli des progrès mais ils sont encore insuffisants. Les dangers auxquels il entend faire face ne sauraient être minimisés mais, une fois la phase de l'expérimentation et celle des réactions dans l'urgence extrême dépassées, la bonne volonté et la créativité doivent permettre de trouver des solutions qui respectent les principes fondamentaux de l'état de droit tout en tenant compte de l'équilibre des intérêts en présence. Si le Conseil de sécurité ne prend pas les mesures nécessaires, des tribunaux le feront et les régimes de sanction en seront sérieusement fragilisés.

c. *Le recours à la force armée*

La manière dont le Conseil de sécurité exerce son rôle en ce qui concerne l'emploi de la force armée peut être source de défis pour la Suisse. En effet, la Suisse accorde la plus grande importance au respect du droit international et au bon fonctionnement des Nations Unies, y compris de son système de sécurité

---

358 Répondant à une motion le 19 août 2009, le Conseil fédéral «admet que les procédures d'inscription et de radiation de la liste récapitulative ne sont pas exemptes de critiques» mais, en se référant à l'arrêt précité du Tribunal fédéral, il affirme que la Suisse est obligée d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité et que «si elle devait refuser d'exécuter [ces] décisions (…), le système des sanctions perdrait en crédibilité et cela pourrait inciter tout autre Etat à se soustraire aux sanctions, ce qui constituerait un précédent lourd de conséquences» (motion Dick Marty, «Les fondements de notre ordre juridique court-circuités par l'ONU», déposée le 12 juin 2009, réponse du Conseil fédéral du 19 août 2009, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 2009, Session d'automne – Annexes – Conseil des Etats, p. 134 ss (*http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/09_09/SR_Beilagen_09_09.pdf*).

359 «Improving fair and clear procedures for a more effective UN sanctions system», Document submitted to the Security Council by Switzerland and the Like-Minded States in April 2011 (*http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.encoded-Show%3D1%26id%3D38687%26print%3D1.html*).

collective. Une autre constante de sa politique extérieure réside dans son action déterminée pour défendre et promouvoir les droits de l'homme et dans son engagement marqué en faveur de la protection des victimes de conflits armés.

En principe, l'objectif de faire respecter le droit et celui de contribuer à la consolidation du rôle des Nations Unies sont non seulement compatibles mais ils se renforcent mutuellement. Pourtant, il arrive qu'il soit difficile, dans certaines situations, de les poursuivre de manière conjointe et cohérente. Tel est le cas, par exemple, lorsque le Conseil de sécurité n'exerce pas pleinement sa responsabilité principale de maintenir la paix et la sécurité internationales et que, en conséquence, il laisse sans réponse des violations massives des droits de l'homme. Plus délicates encore sont les situations dans lesquelles l'inaction du Conseil entraîne une intervention militaire «unilatérale» d'Etats ou de coalitions d'Etats.

Dans ce contexte, en relation avec la responsabilité de protéger, les réflexions de la Suisse portent, en particulier, sur trois questions distinctes: les critères du recours à la force armée, l'usage du veto par les membres permanents du Conseil de sécurité et l'application du statut de neutralité en cas d'inaction du Conseil de sécurité.

En ce qui concerne les critères du recours à la force armée, on se souvient que la «Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats» (CIISE), le «Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement», ainsi que le Secrétaire général des Nations Unies ont recommandé l'adoption par le Conseil de sécurité ou/et par l'Assemblée générale de directives énonçant ces critères. Même si leurs propositions présentaient quelques différences, elles se fondaient sur des principes communs et témoignaient, sur le fond, d'une grande convergence dans l'approche. Les analogies étaient nombreuses.

La Suisse a saisi plusieurs occasions de se prononcer sur cette question, en particulier dans la période de préparation du Sommet de 2005. L'essentiel de son propos se trouve dans la déclaration suivante: «(…) la Suisse soutient la proposition du Secrétaire général que le Conseil de sécurité adopte une résolution arrêtant des principes clairs pour décider dans quels cas il convient d'autoriser le recours à la force. Nous attendons du Conseil de sécurité qu'il associe l'ensemble des Etats membres à l'élaboration de ces critères»[360].

Pour ce qui est du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, la Suisse n'a cessé de rappeler ses réticences et, pour tout dire, sa désap-

---

360 Déclaration de l'Ambassadeur Peter Maurer, Représentant permanent, du 21 avril 2001, lors de consultations informelles de l'Assemblée générale sur le Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande», p. 4 (*http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.encoded-Show%3D1%26id%3D38687%26print%3D1.html*); voir aussi les déclarations du même représentant permanent le 27 janvier 2005, p. 2 (*http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.encoded-Show%3D1%26id%3D38687%26print%3D1.html*) et le 6 avril 2005, p. 3 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/59/ga.Par.0009.File.tmp/050406-ENFR.pdf*).

probation. Elle l'a manifesté à plusieurs reprises lors de la préparation et en relation avec le suivi du Sommet de 2005[361]. A l'occasion de sa déclaration lors du débat général du Sommet de 2005, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a présenté une position claire: «(...) conformément au principe de la responsabilité de protéger, le droit de veto ne doit pas pouvoir être exercé dans les cas de génocide, de nettoyage ethnique ou d'autres violations graves et à large échelle du droit international humanitaire ou des droits de l'homme. Je pense que ce principe est suffisamment évident pour ne pas avoir à l'expliciter davantage.»[362] Les représentants de la Suisse l'ont redit avec force dans le contexte des négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité[363].

Le défi le plus important et le plus difficile auquel la Suisse peut être confrontée par rapport au recours à la force armée dans un contexte de responsabilité de protéger tient à la manière dont le Conseil de sécurité exerce sa responsabilité, en particulier lorsqu'il est bloqué par la menace ou l'usage du veto, ou par un manque de volonté politique.

En effet, du point de vue du droit de la neutralité, le rôle du Conseil de sécurité est décisif. Il l'est devenu à la suite des expériences faites lors de l'invasion du Koweït par l'Irak. C'est alors que la Suisse a décidé d'ajuster sa pratique de la neutralité. Le changement tient à ce que, le droit de la neutralité étant applicable en cas de conflits armés entre Etats, l'emploi de la force armée par décision du Conseil de sécurité, ou avec son approbation, ne crée pas un tel conflit mais s'apparente à une opération de police de la communauté internationale. Cette évolution a été consacrée par le Rapport de politique extérieure de 1993 ou, plutôt, par son annexe consacrée à la neutralité[364]. A noter, en complément, que la pratique suisse ne reconnaît pas comme licites des interventions militaires menées sans autorisation du Conseil de sécurité, même lorsqu'elles ont pour but de faire cesser des violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire[365].

---

361 Les documents pertinents ont été cités plus haut en relation avec la question des méthodes de travail du Conseil de sécurité (IV.3a).

362 Déclaration de Micheline Calmy-Rey, Conseillère fédérale, le 20 septembre 2005, p. 3 (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/60/ga.Par.0024.File.tmp/050920-ENFR.pdf*).

363 Voir les «talking points» très articulés utilisés par le représentant de la Suisse, le 17 mars 2009, lors de négociations intergouvernementales informelles sur la réforme du Conseil de sécurité (*http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0039.File.tmp/talking%20points%20veto%203%2016%2020091.pdf*).

364 Rapport sur la neutralité, Annexe au Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, FF 1994 I, p. 150 ss (Rapport principal) et p. 200 ss (224) (Rapport sur la neutralité).

365 Voir à ce sujet une note approfondie et circonstanciée de la Direction du droit international public adressée à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères le 27 juillet 1998, Caflisch (note 49), p. 107–110.

La perspective du blocage du Conseil de sécurité a placé la Suisse dans une situation particulièrement sensible lors de la crise du Kosovo[366]. La Confédération s'était associée aux sanctions internationales prises contre la République fédérale de Yougoslavie pour l'inciter à mettre fin à ses exactions au Kosovo, mais, en cas de paralysie du Conseil de sécurité et de recours à la force armée par des Etats ou une alliance, elle allait devoir retourner à une position d'impartialité. Le dilemme était d'autant plus préoccupant que la situation humanitaire était grave et que la cohérence allait être difficile à percevoir. Il deviendrait difficile de comprendre pourquoi la Suisse participait aux sanctions mises en place par des Etats occidentaux mais allait devoir suspendre ses échanges commerciaux, pour ce qui est des biens et des services à caractère militaire ou analogue, avec ceux d'entre eux qui participeraient aux opérations militaires. Sur le plan des principes, la question se posait de savoir si une attitude de neutralité pouvait se justifier dans des circonstances de ce genre. Concrètement, il fallait décider si la pratique de la neutralité devait évoluer une fois de plus, dans le sens où il y aurait lieu de considérer que le statut de la neutralité pourrait ne pas s'appliquer en cas d'intervention militaire collective jouissant d'un large soutien destinée à mettre fin à des violations massives et systématiques des droits de l'homme, dans des situations dans lesquelles le Conseil de sécurité ne serait pas en mesure de réagir face à une crise humanitaire majeure[367].

Lorsque les forces de l'OTAN sont intervenues, sans autorisation du Conseil de sécurité, le Conseil fédéral a finalement fait le choix de déclarer le statut de neutralité applicable. Il a été expliqué que cette décision ne devait en aucun cas être comprise comme un signe de repli ou un manque de solidarité, mais qu'elle se justifiait comme un soutien à la légalité internationale et au bon fonctionnement du système de sécurité collective des Nations Unies[368].

Le cas du Kosovo démontre à quel point, en particulier dans le domaine de la responsabilité de protéger, le Conseil de sécurité est, pour la Suisse, un point de référence essentiel. Ses dysfonctionnements constituent autant de défis. De plus, lorsqu'il ne fonctionne que par intermittence, par exemple lorsqu'il commence par adopter des sanctions à l'encontre d'un pays, puis se montre incapable de gérer le recours à la force et enfin redevient maître de la crise en établissant une mission de paix dans ce pays, l'Etat dont le statut de neutralité est celui d'une neutralité permanente évolue d'une phase de neutralité à une phase de participation, avec des oscillations dont la cohérence est difficile à percevoir.

---

366 Voir MICHEL (note 327).

367 *Ibid.*, p. 211, 215, 216, 218.

368 Dans l'Annexe I au «Rapport de politique étrangère, juin 2007», du 15 juin 2007, le Conseil fédéral traite de la neutralité. Il s'exprime ainsi: «Le Conseil fédéral met en œuvre la neutralité de manière à soutenir le droit international et la Charte des Nations Unies, comme cela était notamment le cas lors des conflits du Kosovo (1999), de l'Irak (2003) et du Liban (2006).» FF 2007 p. 5257 ss (5283 ss, 5287).

Conclusion

L'avènement 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 se transforme en une véritable communauté 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 individus en sont devenus 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 de l'intervention humanitaire, la responsabilité de protéger, si elle est mise en œuvre correctement, est une nouvelle culture. Encore faut-il, précisément, qu'elle soit bien distinguée de sa devancière. 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 et la reconstruction des sociétés affectées par des conflits. 3) Elle n'est pas conçue comme une exception à la souveraineté mais comme une partie intégrante d'une souveraineté responsable. 4) Les situations dans lesquelles le concept s'applique 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 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 en dehors du droit. 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.

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.

La responsabilité de protéger a déjà démontré son potentiel dans plusieurs situations, même si elle n'a pas toujours été appelée par son nom, comme au Kenya lorsqu'un effort considérable de la communauté internationale a permis de maîtriser les conséquences dramatiques de violence post électorales. Dans la crise libyenne, la responsabilité de protéger est devenue opérationnelle de manière explicite. Par deux fois, le Conseil de sécurité s'y est référé, d'abord pour déférer la situation à la Cour pénale internationale et ensuite pour autoriser le recours à la force armée. Le renvoi à la Cour, dans ce contexte, est un événement majeur. Il est l'expression de la conjugaison de deux cultures nouvelles, celle de la souveraineté responsable et celle de la fin de l'impunité. Voilà une conjonction qui confirme l'émergence d'une communauté internationale nouvelle.

Pour la Suisse, ces développements sont une chance. Mais, dans certaines circonstances, ils représentent un défi.

La chance réside dans le fait qu'il y a une forte convergence d'intérêts et de valeurs entre la Suisse et une communauté internationale respectueuse des principes de l'état de droit et soucieuse de la protection des plus faibles et des plus vulnérables. Traditionnellement attachée au droit international et à l'action humanitaire, elle ne peut que trouver son compte dans un environnement respectueux des mêmes valeurs. Elle a un intérêt fondamental au bon fonctionnement des Nations unies.

Les défis les plus difficiles à maîtriser se présentent lorsque des organes des Nations Unies n'exercent pas leurs responsabilités conformément à la Charte, soit lorsqu'ils s'embourbent dans une inaction coupable, soit au contraire, lorsqu'ils agissent mais en mettant en cause des principes de l'état de droit. En contribuant à surmonter les causes de ces défis, la Suisse agit non seulement dans son intérêt, mais aussi dans celui de la communauté internationale. Il en va, en définitive, de la crédibilité de la responsabilité de protéger et, en conséquence, de l'amélioration du sort des personnes ayant besoin de protection.