



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
25 juillet 2012
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-sixième session
Points 14 et 117 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-sixième année

**Application et suivi intégrés et coordonnés
des textes issus des grandes conférences et réunions
au sommet organisées par les Nations Unies
dans les domaines économique et social
et dans les domaines connexes**

**Suite donnée aux textes issus du Sommet
du Millénaire**

Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive

Rapport du Secrétaire général

I. Genèse de la responsabilité de protéger

1. Depuis qu'elle l'a adopté au Sommet mondial de 2005, la communauté internationale a fait des progrès importants dans l'élaboration et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. En 2009, par sa résolution 63/308, l'Assemblée générale a décidé de continuer d'examiner cette question. Comme en témoigne la participation des États Membres aux débats informels annuels de l'Assemblée auxquels ont donné lieu mes trois rapports précédents, une grande importance continue d'être accordée à la responsabilité de protéger.

2. Dans mon premier rapport, publié en 2009 et intitulé « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger » (A/63/677), j'ai exposé les trois piliers du devoir de protection, qui sont tirés des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 (voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale). Dans ce texte, les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré à l'unanimité que « c'[était] à chaque État qu'il incomb[ait] de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Ils ont également convenu que la communauté internationale devait aider les États à s'acquitter de cette responsabilité, notamment en apportant « une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate ». Ils ont



enfin accepté de « 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 ». Ces trois piliers, qui ne sont pas hiérarchisés et ont une importance égale, doivent être envisagés ensemble, sans quoi le principe du devoir de protection serait incomplet. Ils doivent être mis en œuvre dans le plein respect des buts, principes et dispositions de la Charte des Nations Unies. Mon deuxième rapport, publié en 2010, avait pour titre « Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger » (A/64/864), et le troisième, publié en 2011, « Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger » (A/65/877-S/2011/393).

3. Les événements récents ont, une fois de plus, souligné la nécessité, mais aussi la difficulté, de réagir de manière prompte et décisive face aux quatre crimes et violations spécifiés. Certes, il vaut toujours mieux prévenir ces crimes qu'intervenir une fois qu'ils ont été commis. Mais parfois, lorsque la prévention échoue, une action rapide et décisive s'impose. Il faut également souligner que les États Membres ont exprimé des réserves quant à cette responsabilité, aux mesures à prendre lorsque ce type d'action est nécessaire, et à la gestion et à la surveillance de l'application de ces mesures. Étant donné la nature urgente de ces questions, le présent rapport propose un inventaire des moyens que les chapitres VI, VII et VIII de la Charte offrent pour mettre en œuvre le troisième pilier de la responsabilité de protéger.

4. La nécessité d'intervenir collectivement pour protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité découle de l'héritage sanglant du XX^e siècle, marqué notamment par l'Holocauste, les champs de la mort au Cambodge, le génocide au Rwanda et les massacres à Srebrenica. Ces événements et autres épisodes tragiques, qui ont mis en lumière l'incapacité totale des États à s'acquitter, à titre individuel, de leurs responsabilités et obligations en droit international, ainsi que les lacunes collectives des institutions internationales, ont conduit mon prédécesseur, le Secrétaire général Kofi Annan, à prendre une série de mesures qui ont abouti à l'élaboration de la notion de responsabilité de protéger¹. C'est ainsi qu'ont été créés en 2004 le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (voir A/59/565 et Corr.1) et le Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide et des atrocités massives, et qu'a été publié en 2005 le rapport du Secrétaire général intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005). Ces mesures ont conduit à l'engagement historique pris par tous les chefs d'État et de gouvernement au Sommet mondial de 2005 en faveur de la responsabilité de protéger.

5. Peu après avoir pris mes fonctions de Secrétaire général, j'ai nommé un Conseiller spécial pour la prévention du génocide ainsi qu'un Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, à qui j'ai demandé de créer un bureau commun, étant donné que leurs fonctions, bien que distinctes, étaient complémentaires.

¹ La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté (2001) a été la première à évoquer la notion de responsabilité de protéger.

6. Les crimes et les violations relevant de la responsabilité de protéger résultent de conflits identitaires, que cette conflictualité se manifeste entre les groupes visés dans la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (nationaux, ethniques, raciaux ou religieux), ou entre groupes définis selon d'autres critères. Ces conflits émanent non pas des simples différences, réelles ou apparentes, entre ces groupes mais des implications de ces différences, qui peuvent amener les populations à subir des humiliations se manifestant sous la forme d'inégalités flagrantes (discrimination, marginalisation, exclusion, stigmatisation, déshumanisation, privation de droits fondamentaux). Les réactions et contre-réactions à ces inégalités peuvent entraîner des violences contre la population civile, souvent alimentées par des peurs existentielles de part et d'autre. Dans ce contexte, la forme de prévention la plus efficace consiste à gérer de manière constructive la diversité afin de promouvoir la bonne gouvernance, l'égalité, l'inclusion, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les valeurs et les comportements démocratiques. Cette responsabilité incombe avant tout à l'État, aidé s'il y a lieu de la communauté internationale.

7. La déclaration de 2005 sur la responsabilité de protéger est axée sur la prévention. Les États y ont déclaré que leur responsabilité « consistait notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés » (voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 138). Toutefois, prévention et intervention doivent être considérées comme étroitement liées. La prévention rapide doit porter sur les facteurs structurels qui empêchent l'État de prévenir les quatre crimes et violations spécifiés ou d'intervenir lorsqu'ils sont commis. Le Bureau de mes deux conseillers spéciaux a mis au point un « cadre d'analyse » précisant les facteurs permettant d'évaluer le risque d'occurrence de ces crimes et violations. La réflexion pourrait être approfondie pour élaborer et ajuster des moyens d'intervention correspondant à chaque facteur de risque.

8. Le présent rapport met en avant divers éléments du troisième pilier et fait également le point sur le principe du devoir de protection et sur son importance fondamentale dans le cadre de la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il analyse les rapports entre les trois piliers et met en garde contre une distinction trop nette entre prévention et intervention. Il examine les dispositifs prévus par la Charte des Nations Unies et les partenariats qui ont été mobilisés jusqu'à présent ainsi que les moyens d'assurer une protection responsable. Enfin, il décrit les progrès réalisés à ce jour dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger et les défis qui restent à relever.

II. Stratégie de mise en œuvre

9. La notion de responsabilité de protéger repose sur les principes fondamentaux du droit international énoncés en particulier dans le droit international humanitaire, le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme. Une grande variété d'outils, de techniques et de partenariats ont été mobilisés pour la mettre en œuvre dans la pratique : modes de règlement pacifique des différends prévus par le Chapitre VI de la Charte des Nations Unies, mesures envisagées au Chapitre VII en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, accords régionaux et sous-régionaux visés au Chapitre VIII. D'emblée,

il a été souligné qu'il importait d'adopter une démarche à la fois restrictive et approfondie : restrictive, en ce sens que le principe se limite, dans son application, aux crimes et violations visés au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005, ainsi qu'à l'incitation à commettre ces actes; approfondie, en ce sens que les moyens que la Charte offre pour le mettre en œuvre sont multiples.

10. À la recherche de meilleurs moyens de prévoir et de prévenir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, et d'intervenir lorsqu'ils sont commis, les chefs d'État et de gouvernement ont, lors du Sommet mondial de 2005, adopté une définition large de la responsabilité de protéger afin d'avoir une grande marge de manœuvre, dans les limites de la Charte, et de pouvoir tenir compte des particularités de chaque situation. Dans cette logique, ils ont renouvelé leur appel en faveur d'une action rapide et souple, adaptée à chaque cas. L'expérience que la communauté internationale a acquise ces quatre dernières années dans la mise en œuvre des objectifs de la responsabilité de protéger confirme le bon sens de cette démarche, chaque situation ayant été nettement distincte sur des points importants.

11. On pourrait penser que prévention et intervention sont diamétralement opposées. Dans la pratique cependant, les deux se confondent souvent. Ainsi, la diplomatie préventive répond généralement à une série d'événements ou de préoccupations, tandis que les interventions décidées par la communauté internationale dès les prémices d'atrocités visent à en prévenir l'escalade et à y mettre fin plus rapidement. On pourrait faire valoir que les deux premiers piliers de la stratégie de mise en œuvre relèvent de la prévention, et le troisième, de l'intervention. Dans la pratique cependant, la démarcation entre les trois piliers n'est pas si nette. Dans le cadre du premier pilier, le devoir de l'État peut comporter certains éléments d'intervention, comme la répression des discours incendiaires dirigés contre un groupe minoritaire ou l'interception de cargaisons d'armes susceptibles d'être utilisées pour commettre un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique ou des crimes contre l'humanité. Il incombe à l'État de faire tout son possible pour prévenir la commission de ces crimes et violations sur son territoire ou sous sa juridiction, et d'y mettre fin quand ils sont commis.

12. De même, le deuxième pilier – aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate – peut également comporter des éléments de prévention et d'intervention, parfois en même temps. L'aide internationale sous la forme d'une commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits et de retrouver les auteurs de crimes et de violations relevant de la responsabilité de protéger, qui relève du deuxième pilier, peut également entrer dans le cadre du troisième pilier en ce sens qu'elle constitue une action rapide et décisive. Dans le même temps, une commission d'enquête internationale, de par sa simple présence dans l'État concerné, peut contribuer à prévenir la commission d'autres crimes et violations, ce qui la rattache au deuxième pilier. La commission d'enquête créée pour enquêter sur le massacre qui a eu lieu le 28 septembre 2009 en Guinée en est un bon exemple. Autrement dit, il n'est pas toujours possible, ni d'ailleurs nécessaire, de déterminer clairement si une mesure relève exclusivement de tel ou tel pilier.

13. Lors de l'examen par l'Assemblée générale de la responsabilité de protéger, certains États se sont posé la question des rapports entre les trois piliers et de leur hiérarchisation. Il n'y a pas de hiérarchie entre les piliers. La question n'est donc jamais de savoir dans quelles circonstances la responsabilité de protéger « s'applique », ce qui laisserait entendre, à tort, que dans certains cas, l'État n'a pas l'obligation de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Or, tout État, par définition, a cette obligation. La question est de savoir quel est le meilleur moyen d'exercer cette responsabilité en fonction des circonstances.

14. Le troisième pilier se comprend mieux à la lumière des deux autres. Il n'aurait guère d'intérêt pris isolément. Comme il a été souligné dès le début, l'objectif est d'aider les États à s'acquitter de leur devoir de protection. L'ONU n'a pas vocation à remplacer l'État dans ce rôle. Les mesures relevant du troisième pilier visent à remettre l'État en mesure d'exercer ses responsabilités et à aider ou convaincre les autorités nationales pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités envers leurs populations au titre du premier pilier.

15. Si les mesures prises dans le cadre des premier et deuxième piliers sont efficaces, il peut s'avérer inutile de recourir au troisième pilier. Les mesures du troisième pilier devraient également contribuer aux objectifs du premier. Le terme mis, dans une situation particulière, aux quatre types spécifiés de crimes et de violations doit coïncider avec le début d'un renouveau social et d'un renforcement des institutions afin de prévenir le retour des violences. Comme il a été indiqué dans mon rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677), le système des Nations Unies et les divers organismes, fonds et programmes qui le composent ont une expérience inestimable pour ce qui est d'aider les sociétés à se relever de ces crimes et violations et à mettre en place les institutions, les lois, les pratiques et les comportements susceptibles de réduire le risque de résurgence. Ainsi, une intervention éclairée et ciblée peut, aussi, avoir une fonction de prévention.

16. Les missions de maintien de la paix des Nations Unies reposent sur le principe du consentement et sont en général déployées pour appuyer, avec son consentement, le pays d'accueil. Par conséquent, elles relèvent du deuxième pilier et doivent être distinguées des mesures du troisième pilier. Elles disposent d'un large éventail de mécanismes dont le but est d'appuyer les transitions politiques pacifiques et de renforcer la capacité du pays d'accueil à protéger les civils. Lorsqu'elles sont chargées, en vertu du Chapitre VII de la Charte, de protéger les civils, les missions de maintien de la paix peuvent utiliser la force en dernier ressort lorsque des civils sont exposés à une menace imminente de violences physiques. Le Conseil de sécurité ne distinguant pas les sources de cette menace, les missions peuvent être amenées à intervenir partout où des civils sont menacés. Bien que l'action des missions puisse servir les objectifs de la responsabilité de protéger, les conditions préalables et les objectifs sont séparés et distincts pour la responsabilité de protéger et pour la protection des civils.

17. Dans certains cas, la volonté des autorités nationales d'éviter les crimes et les violations relevant du devoir de protection peut être renforcée par la détermination affichée de la communauté internationale à entreprendre, de manière rapide et décisive, une action collective, lorsque les moyens pacifiques sont inadéquats et que les autorités nationales n'arrivent manifestement pas à s'acquitter de leurs

obligations. Ainsi, la prise de mesures crédibles et appropriées dans le cadre du premier pilier, en conformité avec la Charte, peut contribuer à aider les États à s'acquitter de leurs obligations au titre du premier pilier. L'assistance accordée dans le cadre du deuxième pilier vise à la fois à aider l'État à s'acquitter de ses responsabilités au titre du premier pilier et à éliminer la nécessité ou à diminuer la probabilité du recours aux mesures du troisième pilier. Les exemples sont nombreux de pays ayant demandé et reçu une aide internationale pour apaiser de graves tensions au sein de leurs sociétés qui ont conduit ou auraient pu conduire à la commission des crimes et des violations visés au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005.

18. Au fil du temps, le recours aux interventions internationales au titre du troisième pilier devrait devenir de moins en moins nécessaire, les États, parfois avec l'aide de la communauté internationale, assurant la protection de leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. La responsabilité est l'alliée de la souveraineté en ce sens que l'action collective de la communauté internationale n'a pas lieu d'être lorsque l'État s'acquitte pleinement de sa responsabilité souveraine de protéger.

19. Dans mes trois rapports précédents, j'ai chaque fois insisté sur l'intérêt d'établir au plus vite le dialogue avec la société et l'État où existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate. Mon rapport sur l'alerte rapide, l'évaluation et la responsabilité de protéger mettait en avant l'importance d'établir rapidement ce dialogue afin d'avoir une vision complète, objective et dynamique d'une situation donnée, chose tout aussi importante pour la formulation de stratégies de prévention ou d'intervention. Dans ce rapport, j'appelais l'attention sur le fait qu'une action rapide devait également être bien informée : « Il faut que l'évaluation soit de bonne qualité, tant de la situation sur le terrain que des options qui s'offrent à l'Organisation des Nations Unies et à ses partenaires régionaux et sous-régionaux, pour que la mise en œuvre de la responsabilité de protéger soit efficace, crédible et viable, et pour que les engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement au Sommet qu'ils ont tenu en 2005 soient honorés » (voir A/64/864, par. 19). Autrement dit, l'efficacité d'une stratégie d'intervention dans le cadre du troisième pilier peut dépendre de la profondeur du dialogue que la communauté internationale aura établi avec la société et l'État en question dans le domaine du deuxième pilier. Dans le même temps, ce même dialogue peut permettre de réduire la fréquence du recours au troisième pilier.

20. S'agissant de la stratégie dans son ensemble, cinq leçons sont à tirer de l'expérience acquise à ce jour :

- *Premièrement*, chaque situation est différente. Autant que possible, le principe de la responsabilité de protéger doit être appliqué de manière systématique et uniforme. Toutefois, le choix des méthodes et des instruments utilisés dans chaque situation doit être guidé par les conditions sur le terrain et par une appréciation éclairée des conséquences possibles. Dans la mesure où chaque situation est différente, il serait contre-productif de s'attacher à faire en sorte que l'application de ce principe paraisse identique dans toutes les situations;
- *Deuxièmement*, la différence des situations peut donner lieu à des accusations de « deux poids, deux mesures » ou de sélectivité. Or, les perceptions comptent. Par conséquent, je me dois d'appliquer systématiquement ce principe dans mes déclarations et mes actes, et mes conseillers spéciaux, la

Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et d'autres hauts fonctionnaires des Nations Unies se doivent d'en faire autant. Les décisions les plus délicates et les plus importantes sont bien entendu prises par le Conseil de sécurité. Si ces décisions, ou l'absence de décisions, suscitent parfois la controverse, la tendance montre que le Conseil réagit de plus en plus aux violations des droits de l'homme, comme en témoigne la multiplication des références explicites à la responsabilité de protéger dans ses récentes résolutions;

- *Troisièmement*, comme on l'a indiqué plus haut, l'expérience a prouvé qu'il fallait une compréhension plus intégrée et plus nuancée de la manière dont les trois piliers interagissent et se renforcent. Souvent, les observateurs manifestent leur préférence pour tel ou tel pilier. Toutefois, aucun de ces piliers ne peut à lui seul être efficace. Tous les exemples dont nous disposons à ce jour confirment ce constat fondamental;
- *Quatrièmement*, une stratégie efficace et intégrée semble devoir comporter des éléments de prévention et d'intervention. Chaque situation à laquelle il a fallu faire face ces quatre dernières années a requis une combinaison de mesures de prévention et d'intervention, l'équilibre entre les deux étant fonction des particularités de chaque cas. La prévention et l'intervention ne peuvent donner de résultats prometteurs l'une sans l'autre;
- *Cinquièmement*, nous avons pu constater à maintes reprises que les partenaires contribuaient très largement à l'action du système des Nations Unies dans ce domaine comme dans de nombreux autres. Ce fait n'est pas nouveau : je l'ai souligné dans mon premier rapport, et il faisait l'objet de mon troisième sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/65/877-S/2011/393). L'expérience montre que prévention et intervention sont le plus efficaces quand les organismes des Nations Unies collaborent avec les partenaires régionaux. Renforcer ces relations afin d'optimiser les possibilités qu'elles offrent continue d'être un élément essentiel de la stratégie de mise en œuvre.

III. Moyens de mise en œuvre

21. Le Document final du Sommet mondial de 2005 et la stratégie de mise en œuvre énoncée dans mon rapport intitulé « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger » soulignent qu'il importe d'utiliser les moyens prévus aux Chapitres VI, VII et VIII de la Charte pour aider à protéger les populations des quatre crimes et violations visés au paragraphe 138 du Document final. Au paragraphe 139 du même document, les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré qu'il était préférable de s'efforcer, dans un premier temps, de régler les situations en mettant en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies. L'expérience de ces quatre dernières années a montré que plus le moyen était contraignant, moins il était utilisé pour protéger les populations. Les moyens prévus au Chapitre VI ont été utilisés dans de nombreuses situations, et les dispositions du Chapitre VIII relatives aux accords régionaux et sous-régionaux dans presque toutes.

22. Le Chapitre VI de la Charte prévoit tout un éventail de moyens non coercitifs pour rechercher des solutions : la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux, ou d'autres moyens pacifiques. Ces moyens continuent d'évoluer et de s'affiner, à mesure que l'on constate ce qui fonctionne le mieux. Dans bien des cas, ces moyens peuvent être mis en œuvre par le Secrétaire général dans le cadre de ses « bons offices » ou par l'intermédiaire des accords régionaux et sous-régionaux, sans l'autorisation explicite du Conseil de sécurité ni de l'Assemblée générale.

23. On parle beaucoup de l'importance de la médiation et de la diplomatie préventive dans la prévention et le règlement des crises. La médiation entreprise par l'Union africaine au Kenya en 2008 et l'action menée par le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale face aux violences intercommunautaires au Kirghizistan en 2010 sont souvent citées pour illustrer l'application des moyens que prévoit le Chapitre VI pour prévenir les crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger. Dans le cadre de la médiation et de la diplomatie préventive, des personnalités ou des envoyés spéciaux sont parfois désignés pour amorcer le dialogue et préparer l'action de médiation ou de facilitation des organisations locales et régionales ou de l'ONU, comme ce fut le cas pour la Libye ou lorsque l'Envoyé spécial pour les zones touchées par l'Armée de résistance du Seigneur a été nommé pour faciliter la médiation du Soudan du Sud entre l'Armée de résistance du Seigneur et le Gouvernement ougandais. Le travail acharné de l'Envoyé spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes en Syrie montre combien les partenariats entre l'ONU et les organisations régionales sont essentiels, et combien il importe que les États Membres soutiennent les actions diplomatiques menées en leur nom.

24. L'expérience a montré que la médiation et la diplomatie préventive atteignent leur efficacité maximale lorsque les différentes organisations travaillent main dans la main, s'expriment d'une seule voix, et tirent parti de leurs atouts respectifs de façon complémentaire. Cette stratégie est utilisée pour faciliter le dialogue avec les parties, en vue de mettre fin à la violence et d'en prévenir le retour, de promouvoir les droits de l'homme, de lutter contre l'impunité, de favoriser la réconciliation nationale et la reconstruction économique, et de mobiliser les parties sur certaines questions de protection, telles que l'accès à l'aide humanitaire et les conditions de sécurité.

25. Les activités de sensibilisation sont un moyen important de porter certaines situations préoccupantes à l'attention du public. Ces 18 derniers mois, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, mes deux conseillers spéciaux et moi-même avons appelé les États à assumer la responsabilité qui leur incombe de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Ces appels visaient les situations inquiétantes en Côte d'Ivoire, en Libye, au Yémen, au Soudan du Sud, au Soudan et en Syrie. Ces 18 derniers mois, les organes intergouvernementaux de l'ONU ont évoqué à plusieurs reprises le devoir des États de protéger leur population : le Conseil de sécurité dans ses résolutions sur la Libye et le Yémen², l'Assemblée générale dans ses résolutions sur

² Voir résolutions 1970 (2011), 1973 (2011) et 2040 (2012) sur la situation en Libye, et résolution 2014 (2011) sur la situation au Yémen.

la Syrie³, et le Conseil des droits de l'homme dans ses résolutions sur la Libye et la Syrie⁴.

26. Les crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger commencent souvent par l'incitation à la violence. Au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial, les chefs d'État et de gouvernement affirment qu'il leur incombe de prévenir l'incitation à commettre les quatre crimes et violations spécifiés. Je rappelle que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les mesures prises pour lutter contre les discours incendiaires et la propagande de haine ont pris plusieurs formes, allant de la condamnation publique par les organes politiques de l'ONU aux appels de hauts représentants demandant qu'il y soit mis fin, comme l'a fait le premier Conseiller spécial pour la prévention du génocide en 2004 dans le cas de la Côte d'Ivoire. La lutte contre l'extrémisme passe aussi par les médias, qui sont utilisés pour diffuser des messages de tolérance.

27. La communauté internationale a de plus en plus recours à des missions d'établissement des faits et à des commissions d'enquête chargées, suivant leurs mandats spécifiques, de déterminer objectivement si des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire ont été commises, de rendre compte de la capacité de tel ou tel État à agir face aux violations, de mettre en évidence les causes premières des violations, de proposer des voies de sortie passant par la détermination des responsabilités ou d'établir l'histoire des événements tels qu'ils se sont produits. Le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme et moi-même avons eu recours à de telles commissions d'enquête. Le Conseil des droits de l'homme peut aussi charger un rapporteur spécial ou un expert indépendant de le conseiller sur une situation ou mettre en œuvre les autres procédures spéciales existantes. S'ils estiment qu'un État partie ne respecte pas ses obligations conventionnelles en matière de droits de l'homme, les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme peuvent, selon les procédures applicables, engager le dialogue avec l'État concerné. D'autres instruments et procédures similaires existent dans un certain nombre de régions et sous-régions.

28. Les missions de suivi et d'observation décidées dans le cadre du Chapitre VI de la Charte constituent un autre moyen important de recueillir et de vérifier des informations. Ces missions peuvent être menées par toutes sortes d'organisations. Elles fournissent des renseignements en temps réel sur la situation sur le terrain, peuvent aider les parties à mener des enquêtes sur des incidents spécifiques, évaluent et vérifient le respect par les parties des accords signés, ainsi que des obligations internationales qui leur incombent en matière de droits de l'homme et de protection des populations, suivent l'évolution de certaines sources de menace, telles que les mouvements d'armes illicites, facilitent l'instauration de la confiance, proposent leurs bons offices et dissuadent, par leur présence, les acteurs concernés de commettre des atrocités.

29. La Cour pénale internationale s'emploie de son côté à mettre fin à l'impunité des auteurs des crimes les plus graves et à contribuer ainsi à la prévention de ces

³ Voir résolutions 66/176 et 66/253 sur la situation en Syrie.

⁴ Voir résolution S-15/1 sur la situation en Libye, et résolutions S-16/1, S-18/1 et S-19/1 sur la situation en Syrie.

crimes. La menace d'une saisine de la Cour pénale internationale joue incontestablement un rôle préventif, et l'intervention de la Cour en cas de crimes présumés peut contribuer à l'action globale. Plus généralement, l'avènement d'une justice pénale internationale a eu une incidence positive sur le développement de la notion de responsabilité de protéger.

30. Le Conseil de sécurité a fait usage des pouvoirs qui lui sont conférés pour lancer un mécanisme systématique et global de communication de l'information sur toutes violations et tous autres sévices commis sur la personne d'enfants en période de conflit armé [voir résolution 1612 (2005)] et sur la violence sexuelle en période de conflit armé [voir résolution 1960 (2010)]. Le recrutement forcé d'enfants de moins de 15 ans est considéré comme un crime de guerre, tandis que la violence sexuelle en période de conflit peut, selon le contexte, être constitutive de génocides, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre.

31. Lorsqu'un État reste sans réaction face aux moyens diplomatiques et autres moyens pacifiques déployés, le paragraphe 139 du Document final prévoit que soit « menée en temps voulu une action collective résolue, conformément à la Charte ». Cette action collective peut être autorisée par le Conseil de sécurité en vertu des Articles 41 et 42 de la Charte. Les mesures coercitives envisagées à l'Article 41 sont des sanctions qui peuvent prendre plusieurs formes : gel des avoirs financiers de dirigeants et autres membres du régime visé, et imposition d'interdictions de voyager; suspension des crédits, aides et prêts accordés par les institutions financières internationales aux fonctionnaires installés à l'étranger; limitation des autres services financiers fournis à des fonctionnaires ou autres individus; restriction de l'accès aux produits de luxe, armes et matériels connexes, ainsi qu'aux marchandises de grande valeur; limitation des échanges diplomatiques des États avec une entité visée; exclusion des manifestations sportives internationales; restriction de la coopération scientifique et technique. Les sanctions peuvent être soigneusement conçues pour cibler les personnes responsables et limiter les répercussions sur la population civile. Elles sont parfois soumises à de strictes conditions. Elles ne doivent pas être imposées plus longtemps que nécessaire, doivent être proportionnées et être subordonnées aux garanties en matière de droits de l'homme. Ces 10 dernières années, des changements dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des sanctions en ont rendu l'application à la fois plus humaine et plus efficace. Une sanction donne les meilleurs résultats lorsqu'elle est un moyen parmi d'autres au sein d'une stratégie cohérente. Ses objectifs doivent être clairs, cohérents et bien formulés, de façon que les personnes ou entités visées puissent bien les comprendre et que la porte reste ouverte au dialogue.

32. Seul le Conseil de sécurité peut, en vertu de l'Article 42 du Chapitre VII de la Charte, autoriser le recours à la force. La contrainte militaire peut prendre diverses formes : déploiement de forces multinationales sous l'égide de l'ONU chargées de mettre en place des zones de sécurité; imposition de zones d'exclusion aérienne; mise en place d'une présence militaire terrestre et maritime à des fins de protection ou de dissuasion; toute autre mesure jugée utile par le Conseil de sécurité.

33. Le Chapitre IV de la Charte dispose que « l'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » que lui présente un État Membre, le Conseil de sécurité ou un État non membre de l'ONU, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de

l'Organisation et au Conseil de sécurité. L'Assemblée générale et le Secrétaire général peuvent aussi attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales. La résolution 66/253 de l'Assemblée générale sur la situation en Syrie illustre bien le rôle que le principal organe délibérant de l'ONU est appelé à jouer. L'Assemblée y condamne fermement la poursuite des violations « généralisées et systématiques » des droits de l'homme en Syrie, et exhorte le Gouvernement syrien à mettre fin à toute violence et à protéger sa population.

34. Le Conseil des droits de l'homme est chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous. Dans les situations d'urgence dans le domaine des droits de l'homme susceptibles de déboucher sur un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique ou des crimes contre l'humanité, le Conseil peut : convoquer des sessions extraordinaires; adopter des résolutions assorties de mesures de suivi; charger des missions d'établissement des faits et des commissions d'enquête indépendantes d'enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme; charger le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de fournir l'aide nécessaire ou d'entamer un dialogue sur les droits de l'homme avec les parties concernées; demander à ce qu'on laisse circuler les agents de l'aide humanitaire et les observateurs chargés de surveiller le respect des droits de l'homme. Ces mesures peuvent être des éléments clés de toute action menée face aux quatre crimes et violations spécifiés. Par ailleurs, la procédure d'examen périodique universel du Conseil oblige tous les États Membres à se soumettre à un examen par les pairs visant à déterminer s'ils respectent bien leurs obligations en matière de droits de l'homme.

35. La capacité d'intervenir de manière rapide et décisive suppose d'apprécier les chances réalistes de succès de tel ou tel moyen en fonction des circonstances. Pour déterminer quelles sont les mesures les mieux appropriées, il faut aussi tenir compte des questions d'autorisation et des acteurs clés. Les accords régionaux visés au Chapitre VIII de la Charte ont un rôle essentiel à jouer, notamment pour ce qui est des mesures autorisées par le Conseil de sécurité.

36. La réflexion doit se poursuivre sur les effets des mesures d'incitation ou de dissuasion dans les situations mettant en jeu la responsabilité de protéger. Il faudrait par exemple s'interroger sur les facteurs de résistance aux mesures non coercitives et rechercher les moyens de les surmonter. Il nous faut mieux comprendre quelles mesures il convient d'associer pour obtenir les meilleurs résultats – et dans quelles circonstances –, quelles sont les capacités qu'il convient de renforcer, et quels sont les meilleurs moyens de coordonner les diverses approches des différents organes de la communauté internationale.

37. Les États Membres peuvent encore faire des efforts pour penser et pour agir de façon plus stratégique. Les mesures, en particulier celles prévues aux Chapitres VI et VIII de la Charte, doivent être prises dès que possible. Si le recours à la contrainte militaire doit continuer à faire partie de la panoplie des mesures pouvant être mises en œuvre, notre premier souci doit être de répondre rapidement et efficacement aux situations de crise par des moyens non coercitifs et de limiter ainsi la nécessité de recourir à la force. Il ne fait plus aucun doute que le succès des mesures prises, qu'elles soient coercitives ou non, dépend de la cohérence politique avec laquelle elles sont conçues et de la rigueur et de la coordination opérationnelle avec

lesquelles elles sont appliquées. À cet égard, il reste indispensable de renforcer les modes de collaboration entre les acteurs nationaux, régionaux et internationaux.

IV. Partenaires de la mise en œuvre

38. Compte tenu de la diversité des partenaires, il est primordial de veiller à ce que le principe de la responsabilité de protéger soit compris de façon aussi complète et appliqué de manière aussi fidèle et uniforme que possible par tous les acteurs, y compris ceux à qui incombe le devoir de protéger les populations sur le territoire qu'ils contrôlent et ceux qui interviennent au nom de la communauté internationale en général lorsque les premiers n'assurent manifestement pas leur devoir de protection. L'intégrité et la crédibilité du principe dépendent de la plénitude, de la fidélité et de la cohérence de son application. C'est sans doute une des raisons qui ont poussé les chefs d'État et de gouvernement à inviter l'Assemblée générale, lors du Sommet mondial de 2005, à suivre l'application du principe dans le temps. Étant donné que l'application du devoir de protéger en est encore à un stade précoce, il s'avère utile d'apprécier périodiquement les progrès accomplis dans le sens d'une mise en œuvre complète et cohérente pour veiller à ce que tous les partenaires aient une idée claire et commune de la marche à suivre. Il est en effet impératif d'avancer.

39. Les responsabilités incombant aux organes principaux de l'Organisation des Nations Unies dans la mise en œuvre du devoir de protection ont déjà été évoquées. Sans être des partenaires au sens strict puisqu'ils font partie du système des Nations Unies, d'autres organes et organismes sont également investis de missions de protection. Outre le Conseil des droits de l'homme, 10 organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, dont le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, contribuent à établir la réalité des violations des droits de l'homme commises par des États parties à ces instruments et à détecter les facteurs susceptibles d'aggraver le risque de génocide, de crimes de guerre, de nettoyages ethniques ou de crimes contre l'humanité. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme joue un rôle primordial de protection grâce à ses bureaux extérieurs, de même que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance en ce qui concerne la protection des enfants et le Haut-Commissariat pour les réfugiés dans le domaine de la protection des réfugiés, rapatriés et apatrides.

40. Aucun État ne peut se permettre d'être indifférent à la perpétration des quatre crimes et violations spécifiés. Dans son arrêt de 2007 sur l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), la Cour internationale de Justice a jugé que la Serbie avait violé son obligation de prévenir le génocide de Srebrenica qui lui incombait en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a pris en considération la capacité de l'État à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide, capacité qui est fonction, entre autres, de l'intensité des liens politiques et de tous ordres entre les autorités dudit État et les acteurs directs de ces événements.

41. Un État peut largement contribuer à en convaincre un autre de protéger des populations à risque et prendre des mesures diplomatiques, y compris imposer des sanctions, lorsqu'un autre État manque à ses obligations de protection. Il peut

également demander à telle ou telle organisation régionale dont il est membre, ou directement au Conseil de sécurité, de prendre des mesures pour protéger ces populations. En vertu du Chapitre VI de la Charte, tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur tout différend ou situation qui pourrait entraîner la commission de crimes et de violations relevant de la responsabilité de protéger. Dans le cas de la Libye, c'est à l'initiative de certains de ses membres que la Ligue des États arabes a demandé au Conseil de sécurité de prendre des mesures pour protéger la population. Les États contribuent également à la prévention de ces crimes et violations en accordant l'asile aux personnes qui fuient les violences et en s'abstenant de les refouler, avec l'assistance s'il y a lieu du Haut-Commissariat pour les réfugiés.

42. Comme je l'ai souligné dans mon rapport de 2011 sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Chapitre VIII de la Charte souligne l'utilité des accords entre organismes internationaux, régionaux et sous-régionaux à des fins de prévention et de protection. L'Article 52 de la Charte leur reconnaît un rôle dans le règlement des affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional. L'Article 53 dispose qu'aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Dans un passé récent, diverses organisations régionales, sous-régionales et autres, dont l'Union européenne, l'Union africaine, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Ligue des États arabes, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont pris, en conformité avec les dispositions de la Charte, des mesures pour protéger des populations risquant d'être victimes d'un génocide, de crimes de guerre, d'un nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité.

43. Ainsi, la CEDEAO a, par l'intermédiaire de son groupe de contrôle (ECOMOG), entrepris des opérations militaires afin de protéger les populations de la Sierra Leone en 1997, de la Guinée-Bissau en 1998 et de la Côte d'Ivoire en 2002. Dernièrement, elle a pris l'initiative de l'action multilatérale visant à prévenir la détérioration de la situation dans le nord du Mali et à y protéger les populations. L'alinéa h) de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine pose le droit de l'Union d'intervenir aux fins de protéger les civils contre les génocides, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

44. Comme il est souligné au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, l'action humanitaire joue un rôle essentiel dans la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Les organismes à vocation humanitaire peuvent contribuer à protéger les populations et à leur épargner certains des pires effets du déplacement. En conséquence, l'action humanitaire constitue un élément crucial de toute action rapide et décisive. Toutefois, elle ne doit jamais se substituer à l'action politique. Il faut également avoir conscience que l'action humanitaire suppose la création d'un espace humanitaire, que l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale doivent défendre en respectant les principes humanitaires de neutralité, d'indépendance, d'humanité et d'impartialité.

45. La société civile peut également être un partenaire important en matière de protection. Les organisations nationales et internationales de la société civile

disposent d'une gamme de moyens de prévention ou d'action face aux crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger. L'engagement public des États à l'égard du devoir de protection permet aux organisations de la société civile de demander des comptes aux gouvernements nationaux et à la communauté internationale quand ils n'assurent manifestement pas la protection des populations. Ces organisations sont bien placées pour sensibiliser et mobiliser en faveur de la mise en œuvre du devoir de protection.

46. Les organisations nationales de la société civile peuvent jouer un rôle important d'alerte rapide sur le terrain. Les nouvelles technologies permettent aux gens de fournir en direct des informations permettant aux populations de se mettre à l'abri du danger. Tel a ainsi été le cas en Libye et au Kenya. Ces informations ont également servi à inciter les États et les organisations internationales à agir. Dans d'autres cas, les collectivités locales se sont organisées, parfois avec l'aide d'organisations internationales de la société civile, pour employer des stratégies non violentes visant à prévenir la violence ou à s'en protéger dans des situations où les États et la communauté internationale n'étaient pas disposés à les protéger ou n'en étaient pas capables. Les sociétés et entreprises privées nationales et internationales peuvent aussi jouer un rôle décisif, notamment en refusant de commercer avec les États qui ne protègent pas leurs populations. Ces moyens de protection méritent d'être encouragés et facilités.

47. Les individus sont eux aussi des acteurs importants. Chaque individu exerce une certaine influence et a donc sa part de responsabilité. Les individus jouent un rôle important en demandant des comptes aux États et à leurs dirigeants quand ils manquent à leur devoir de protection. Il leur incombe notamment de dénoncer l'intolérance, la discrimination et la provocation, mais aussi de ne pas participer à la perpétration de crimes et violations couverts par la responsabilité de protéger.

48. Les faits récents ont montré que la réaction de la communauté internationale aux quatre crimes et violations spécifiés était plus efficace lorsqu'elle était adaptée et proportionnée aux particularités de la situation. Il faut faire davantage pour mieux comprendre quels rôles peuvent jouer les instruments régionaux et sous-régionaux, et approfondir les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les régions afin de renforcer la compréhension mutuelle et harmoniser les méthodes. La poursuite du dialogue entre les niveaux mondial, régional et sous-régional contribuerait à forger cette compréhension commune, de même que celle du dialogue interrégional. Dans tous les cas, nous ne devons pas perdre de vue notre objectif commun – la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité – et nous devons nous concentrer sur la recherche d'une stratégie commune viable pour y parvenir. Si nous y réussissons, cohérence et complémentarité dans la mise en œuvre devraient suivre.

V. Une « protection responsable »

49. Comme on vient de le voir dans les deux sections précédentes, la responsabilité de protéger n'a jamais été aussi souvent invoquée que ces dernières années. Naturellement, sa mise en œuvre s'est heurtée à quelques difficultés. Le recours accru à ce principe s'est accompagné d'un approfondissement et d'un élargissement du débat sur la façon de traduire la responsabilité de protéger en termes opérationnels de manière responsable, durable et efficace.

50. L'initiative sur la protection responsable présentée en septembre 2011 par la Présidente du Brésil au cours du débat général est donc bienvenue. Depuis, le Gouvernement brésilien a facilité la tenue, au sujet de cette initiative, d'un débat large et constructif entre les États Membres, qui lui ont accordé beaucoup d'attention. En effet, la communauté internationale a cherché à affiner et appliquer le concept initialement élaboré lors du Sommet mondial de 2005 en tenant compte des interventions récemment autorisées par le Conseil de sécurité, en particulier en Libye. Mes deux conseillers spéciaux ont participé à plusieurs occasions à ce débat. Ce dialogue a permis de souligner l'attachement des États Membres aux principes de prévention et de protection qui sous-tendent la responsabilité de protéger, ainsi que leur détermination commune à faire en sorte que ce concept soit appliqué de manière compatible avec les buts, principes et dispositions de la Charte et avec l'intention exprimée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet mondial de 2005.

51. À chaque étape de la mise en œuvre, de la détection et de l'évaluation à la formulation d'une politique et à la prise de mesures, les acteurs internationaux doivent agir de façon responsable. Si les analyses fournies dans les premiers stades sont incorrectes ou reposent sur de mauvaises informations, les décideurs internationaux risquent de faire fausse route et de réagir de façon excessive ou au contraire insuffisante. Comme je le soulignais dans mon premier rapport, une succession de signaux d'alarme erronés ou, pire, des informations sélectives pourraient aussi porter atteinte à la crédibilité de l'Organisation. Il importe donc que l'alerte rapide et l'évaluation remplissent des conditions d'objectivité, de prudence et de professionnalisme, sans ingérence politique ni inégalité de traitement. Le Secrétariat s'est efforcé de répondre à ces exigences, mais il y a encore à faire, notamment en matière de coordination.

52. Une « protection responsable » suppose de faire preuve de vigilance et de modération au moment d'apprécier la réalité et l'ampleur de menaces importantes. Les provocations, l'emploi d'une rhétorique déshumanisante et l'excitation de certaines parties de la population contre d'autres sont des indices particulièrement préoccupants, qui peuvent manifester l'intention de commettre des atrocités. Il incombe aux gouvernements et à la communauté internationale aux niveaux mondial, régional et sous-régional de suivre attentivement l'évolution de pareilles situations, d'apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions, ainsi qu'il est demandé au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, et d'ouvrir un dialogue préventif avec ces États pour les aider à résoudre les tensions et conflits risquant d'aboutir à la commission des quatre crimes et violations visés ou à des incitations à les commettre. Alerte rapide, dialogue et action préventive sont les maîtres mots d'une « protection responsable », ainsi que je l'ai décrit dans mon rapport de 2010 intitulé « Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger » (A/64/864). Il est irresponsable et contre-productif d'attendre, pour agir, que la situation se dégrade et que les atrocités s'intensifient. D'abord, un tel attentisme met inutilement en danger la vie d'innocents. De plus, l'histoire nous enseigne que plus on la diffère, plus l'intervention est lourde et pénible pour toutes les parties concernées.

53. Exercer une « protection responsable » consiste à agir de la bonne manière, au bon endroit, au bon moment et pour les bonnes raisons. Pour pouvoir agir de façon rapide et décisive, il est primordial de comprendre ce qui se passe et pourquoi et de savoir ce que la communauté internationale peut faire pour empêcher qu'une

situation difficile s'envenime. Une stratégie d'intervention rapide et souple nécessite des analyses dynamiques, axées sur les tendances et les évolutions de fond et non uniquement sur l'actualité immédiate. C'est pourquoi les chefs d'État et de gouvernement se sont prononcés en faveur de la mise en place, par l'Organisation des Nations Unies, d'un dispositif d'alerte rapide au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005, et c'est aussi la raison pour laquelle la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et mes deux conseillers spéciaux multiplient les déclarations et les mises en garde dans les situations de ce genre.

54. Même si la communauté internationale a agi en vertu des Chapitres VI, VII et VIII de la Charte, il est compréhensible que ce soient les interventions décidées par le Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII qui aient retenu le plus l'attention. Dans le cas de la Libye, le Conseil a décidé d'autoriser l'usage de la force une fois que la plupart de ses membres sont arrivés à la conclusion que les moyens pacifiques mis en œuvre s'étaient révélés insuffisants. Certains États Membres ont néanmoins soutenu que l'on n'avait pas laissé suffisamment de temps aux mesures non coercitives pour donner des résultats. D'autres ont fait valoir que ceux qui ont mis en œuvre la résolution 1973 (2011) du Conseil avaient outrepassé le mandat qui leur avait été confié. Quel que soit le bien-fondé de ces arguments, il convient que la communauté internationale tire les leçons de ces expériences et que les préoccupations exprimées par les États Membres soient prises en considération à l'avenir. Le Conseil de sécurité, auquel la Charte laisse une grande latitude pour décider de la meilleure voie à suivre, doit continuer de répondre avec souplesse aux situations où les populations doivent être protégées contre les crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger.

55. En ce qui concerne l'utilisation de la force par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Libye, la Commission internationale d'enquête sur la Libye mandatée par le Conseil des droits de l'homme a constaté que l'OTAN avait mené une campagne très ciblée avec la volonté manifeste d'éviter les victimes civiles (voir A/HRC/19/68). L'OTAN a rendu compte en détail de ses choix de cibles et, en particulier, de son souci de minimiser les pertes civiles. Malgré ces précautions, un certain nombre de civils ont perdu la vie dans les raids aériens. L'expérience libyenne nous rappelle combien il importe que les acteurs militaires prennent toutes les précautions possibles pour éviter les situations mettant en danger les civils, comme l'exige le droit international régissant la conduite des hostilités armées, et qu'ils enquêtent sur les violations du droit international qui peuvent être commises dans de tels contextes. L'expérience nous confirme également qu'il convient d'agir tôt pour protéger les populations afin de ne pas avoir à employer la force.

56. Compte tenu des risques encourus, les mesures coercitives – les sanctions ou la force militaire – n'ont jamais été les moyens privilégiés pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger. La préférence a toujours été donnée à la prévention des quatre crimes et violations visés, laquelle passe invariablement par des mesures non coercitives. Cela dit, nous ne devons pas exclure les mesures de contrainte de notre stratégie globale, ni d'y recourir qu'après avoir employé vainement tous les autres moyens. L'Article 42 de la Charte permet au Conseil de sécurité d'envisager des mesures coercitives lorsqu'il estime que les mesures pacifiques prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles. Je continue de préférer une réaction rapide et souple qui prenne en compte tous les moyens offerts

par les Chapitres VI, VII et VIII de la Charte et qui soit adaptée aux circonstances de chaque situation.

57. Le recours à la force ou l'application d'autres mesures coercitives sont des décisions qu'il ne faut jamais prendre à la légère. Il faut évaluer minutieusement la situation, examiner les conséquences probables de l'action comme de l'inaction et déterminer quelle stratégie est la plus efficace et la plus appropriée pour atteindre notre objectif commun. Cette évaluation, qu'il faut mener en temps voulu, doit favoriser, et non entraver, la prise de mesures efficaces. Il n'existe pas de formule toute faite permettant de prendre des décisions dans de telles situations; une telle formule n'est d'ailleurs pas souhaitable, chaque situation étant différente. La communauté internationale doit plutôt tirer les leçons de l'expérience acquise jusqu'à ce jour et s'efforcer d'améliorer sa pratique en employant tous les outils dont elle dispose.

58. L'application du troisième pilier de la stratégie de mise en œuvre oblige parfois à faire des choix difficiles. Les désaccords passés ne doivent pas faire obstacle à notre détermination à protéger les populations aujourd'hui, et les chefs d'État et de gouvernement ne doivent pas perdre de vue l'engagement qu'ils ont pris d'agir conformément à la responsabilité de protéger. L'initiative sur la « protection responsable » est un bon moyen de poursuivre le dialogue sur les moyens de rapprocher les points de vue et d'élaborer des stratégies permettant de réagir de manière rapide et décisive face aux crimes et violations visés par la responsabilité de protéger. Les suggestions visant à améliorer la prise de décisions dans de telles circonstances et à examiner la pratique sont des éléments utiles à la poursuite du débat.

VI. Conclusion

59. La responsabilité de protéger fournit un cadre politique fondé sur les principes fondamentaux du droit international permettant de prévenir et de combattre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il est clair que le principe a été largement accepté. Les principaux organes politiques de l'Organisation, y compris le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, l'ont invoqué. Certains aspects de sa mise en œuvre restent toutefois controversés, en particulier en ce qui concerne l'emploi de mesures coercitives pour protéger les populations. Ainsi que le souligne le présent rapport, notre expérience montre que toute une gamme de mesures non coercitives peuvent être appliquées dans le cadre du troisième pilier. Il nous faut mieux comprendre quelles mesures nous autorisent les dispositions des Chapitres VI et VIII de la Charte, affûter ces outils le cas échéant, et les employer mieux et plus intelligemment. Pour ce faire, il faudra être prêt à utiliser les moyens à notre disposition à un stade plus précoce. La prévention et une intervention précoce décisive et efficace sauvent des vies et modèrent la nécessité de mesures ultérieures plus coercitives pour protéger les populations. L'inaction est exclue.

60. Les mesures coercitives prévues au Chapitre VII de la Charte ne doivent être envisagées que lorsque l'on estime que les autres mesures ont peu de chances de réussir ou ont déjà échoué. L'emploi de la force doit être une solution de dernier recours. Après les tragédies du Rwanda et de Srebrenica, nul ne peut prétendre qu'il n'est jamais approprié d'employer les moyens offerts par le Chapitre VII. Toutefois,

l'emploi de ces mesures mérite mûre réflexion. C'est précisément la raison pour laquelle, au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont expressément limité l'application des mesures visées au Chapitre VII aux situations où l'État n'a manifestement pas assuré la protection de sa population et où les moyens pacifiques sont inadéquats. Une des difficultés est donc de reconnaître que les mesures prévues au Chapitre VII sont parfois nécessaires, de tirer les leçons de l'expérience passée et de rapprocher les différents points de vue concernant la façon de réaliser l'objectif commun de protéger les populations.

61. L'expérience de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger dans des situations particulières au cours des quatre dernières années a confirmé la validité fondamentale de la stratégie définie dans mon premier rapport. Cependant, il est manifestement nécessaire de poursuivre le dialogue sur ces questions à l'Assemblée générale. Le débat informel que l'Assemblée tiendra prochainement sur le thème du présent rapport devrait être une excellente occasion non seulement de faire le point sur notre expérience en ce qui concerne le troisième pilier, mais aussi d'envisager ses complémentarités avec les deux premiers piliers. Il n'existe pas de modèle applicable dans tous les cas pour réagir à ces graves crimes et violations. La coopération des États Membres et entre États Membres est essentielle à la réussite des interventions. Ensemble, dans la réalisation de notre engagement commun de protéger les populations, nous devons être prêts à employer les outils mis à notre disposition par la Charte des Nations Unies, tirer les leçons des expériences passées et réfléchir aux moyens de faire mieux. Il faut continuer à améliorer l'efficacité et la cohérence de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Je demeure convaincu que ce principe est arrivé à maturité.
