



NOTE DE SYNTHÈSE

La responsabilité de protéger

Qui est responsable de protéger les personnes des violations flagrantes des droits de l'homme?

Naissance du concept

Débat sur le droit à l' "intervention humanitaire " (années 1990)

À la suite des tragédies survenues au Rwanda et dans les Balkans au cours des années 1990, la communauté internationale a commencé à débattre sérieusement de la manière de réagir avec efficacité quand les droits des citoyens sont violés de manière flagrante et systématique. La question fondamentale qui se posait ici était de savoir si les États jouissent d'une souveraineté inconditionnelle sur leurs propres affaires ou si la communauté internationale a le droit d'intervenir dans un pays à des fins humanitaires.

Dans son rapport du Millénaire de 2000, Kofi Annan, le Secrétaire général d'alors, rappelant les échecs du Conseil de sécurité pour agir avec décision au Rwanda et en ex-Yougoslavie, a lancé un défi aux États Membres : « Si l'intervention humanitaire constitue en fait une attaque inacceptable sur la souveraineté, comment devons-nous réagir face à un nouveau Rwanda, à un nouveau Srebrenica, à une violation flagrante et systématique des droits de l'homme qui porte atteinte à tous les préceptes de notre humanité commune? ».

De l'intervention humanitaire à la responsabilité de protéger (2001)

L'expression « responsabilité de protéger » a été énoncée pour la première fois dans le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté (ICISS), instituée par le Gouvernement canadien en décembre 2001. La Commission avait été formée en réponse à la question posée par Kofi Annan de savoir quand la communauté internationale doit intervenir à des fins humanitaires. Le rapport de la Commission, « La responsabilité de protéger », a conclu que la souveraineté non seulement donnait à un État le droit de « contrôler » ses propres affaires, mais aussi lui conférait la « responsabilité » première de protéger les personnes vivant à l'intérieur de ses frontières. Le rapport énonçait la thèse que lorsqu'un État se montre incapable de protéger sa population – qu'il ne le puisse pas ou qu'il ne le veuille pas – la responsabilité en passe à la communauté internationale au sens large.

Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (2004)

En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, institué par le Secrétaire général Kofi Annan, a entériné la norme nouvelle d'une responsabilité de protéger – souvent appelée « R2P » –, affirmant qu'il existe une responsabilité internationale collective, que doit exercer le Conseil de sécurité en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, dans l'éventualité où se produiraient un génocide ou d'autres massacres à grande échelle, un nettoyage ethnique et de graves violations du droit humanitaire que les gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou non disposés à prévenir. Le Groupe de personnalités a proposé des critères de base qui légitimeraient l'autorisation du recours à la force par le Conseil de sécurité des Nations Unies, notamment la gravité de la menace, le fait qu'il doit s'agir d'un dernier ressort, et la proportionnalité de la réponse.

Rapport du Secrétaire général: Dans une liberté plus grande (2005)

Dans son rapport « Dans une liberté plus grande », le Secrétaire général Kofi Annan s'est déclaré en complet accord avec l'approche définie par le Groupe de personnalités de haut niveau et a suggéré que la liste des critères proposés – notamment la gravité de la menace, la proportionnalité de la réponse et les chances de succès – devrait s'appliquer à l'autorisation du recours à la force en général.

Sommet mondial des Nations Unies (2005)

En septembre 2005, au Sommet mondial des Nations Unies, tous les États Membres ont officiellement accepté la responsabilité de chaque État de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Au Sommet, les dirigeants mondiaux ont également convenu que, lorsqu'un État ne satisfait pas à cette responsabilité, tous les États (la « communauté internationale ») sont responsables d'aider à protéger les personnes menacées par ces crimes. Au cas où les moyens pacifiques – notamment diplomatiques, humanitaires et autres – seraient insuffisants et où les autorités nationales échoueraient manifestement à protéger leur population, la communauté internationale devrait agir collectivement en temps utile et de manière résolue – par l'entremise du Conseil de sécurité des Nations Unies et en conformité avec la Charte des Nations Unies, au cas par cas et en coopération avec les organisations régionales selon qu'il convient.

La pratique

C'est en avril 2006 que, pour la première fois, le Conseil de sécurité a fait officiellement référence à la responsabilité de protéger, dans la résolution 1674 sur la protection des civils en période de conflit armé. Le Conseil de sécurité s'est référé à cette résolution en août 2006, alors qu'il adoptait la résolution 1706 autorisant le déploiement de forces de maintien de la paix des Nations Unies au Darfour (Soudan). Récemment, la responsabilité de protéger a figuré en bonne place dans un certain nombre de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité.

Libye (2011)

À la suite d'attaques fréquentes et systématiques contre la population civile par le régime au pouvoir en Jamahiriya arabe libyenne (plus brièvement: Libye), le Conseil de sécurité des Nations Unies a, le 26 février 2011, adopté à l'unanimité la résolution 1970, en faisant référence explicitement à la responsabilité de protéger. Déplorant ce qu'il appelait la violation flagrante et systématique des droits de l'homme dans la Libye déchirée par la lutte, le Conseil de sécurité a demandé qu'il soit mis fin à la violence, rappelant la responsabilité des autorités libyennes de protéger la population, et a imposé une série de sanctions internationales. Le Conseil a également décidé de renvoyer la situation à la Cour pénale internationale.

Dans sa résolution 1973, adoptée le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité a demandé un cessez-le-feu immédiat en Libye, notamment la fin des attaques en cours contre les civils, qui pourraient selon lui constituer des crimes contre l'humanité. Le Conseil a autorisé les États Membres à prendre « toutes les mesures nécessaires » pour protéger les civils sous la menace d'une attaque dans le pays, tout en excluant l'envoi d'une force d'occupation étrangère de quelque nature que ce soit sur une partie quelconque du territoire libyen. Quelques jours plus tard, donnant suite à la résolution, les avions de l'OTAN ont commencé à frapper les forces de Kadhafi.

Côte d'Ivoire (2011)

Réagissant à l'escalade de la violence postélectorale contre la population de la Côte d'Ivoire à la fin de 2010 et au début de 2011, le Conseil de sécurité des Nations Unies a, le 30 mars 2011, adopté à l'unanimité la résolution 1975 condamnant les violations flagrantes des droits de l'homme commises par les partisans tant de l'ex-Président Laurent Gbagbo que du Président Ouattara. La résolution a fait état de la responsabilité première de chaque État de protéger les civils, exigé le transfert immédiat du pouvoir au Président Ouattara, vainqueur des élections, et affirmé que l'opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (UNOCI) pouvait utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les vies et les biens. Dans un effort pour protéger la population de la Côte d'Ivoire de nouvelles atrocités, l'UNOCI a, le 4 avril 2011, entamé une opération militaire et le Président Gbagbo

a été dépossédé du pouvoir le 11 avril du fait de son arrestation par les forces du Président Ouattara. En Novembre 2011, le Président Gbagbo a été transféré à la Cour pénale internationale pour faire face à des accusations de crimes contre l'humanité en tant que « coauteur indirect » d'assassinats, de viols, de persécutions et autres actes inhumains. Le 26 Juillet 2012, le Conseil a adopté la résolution 2062 renouvelant le mandat de l'ONUCI jusqu'au 31 Juillet 2013.

Yémen (2011)

Le 21 octobre 2011, la résolution 2014 a condamné les violations des droits de l'homme commises par les autorités yéménites et encouragé un processus politique sans exclusive de transition du pouvoir, dirigé par les Yéménites, notamment la tenue rapide d'élections présidentielles. Cette résolution a explicitement rappelé au Gouvernement yéménite sa responsabilité première de protéger la population.

Soudan du Sud (2011)

Le 8 juillet 2011, le Conseil de sécurité a, par sa résolution 1996, institué une mission de maintien de la paix des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), chargée – entre autres choses – de conseiller le Gouvernement et de l'aider à s'acquitter de sa responsabilité de protéger les civils. Le Soudan du Sud est devenu officiellement un pays indépendant le 9 juillet 2011, point d'aboutissement d'un processus rendu possible par l'accord de paix de 2005 qui a mis fin à une longue guerre civile. En Décembre 2013, les combats entre les forces pro- et anti-gouvernementales ont commencé, provoquant le déplacement forcé d'environ 706 000 personnes; 77 000 d'entre eux ont cherché refuge dans les bases de la MINUSS. En Février 2014, le Conseil de sécurité a réitéré son soutien indéfectible à la MINUSS et sa mission vitale pour le compte de la communauté internationale pour la protection des civils au Soudan du Sud, y compris les ressortissants étrangers, ainsi que pour la protection des droits de l'homme (surveillance et enquête), et pour faciliter l'assistance aux populations dans le besoin.

Syrie (2012)

Le Secrétaire général Ban Ki-moon, a souligné l'urgente nécessité d'une solution politique pour mettre fin à la crise en Syrie, qui au cours des trois dernières années, a fait plus de 100.000 victimes et causé une grave crise humanitaire. Il a appelé la région et la communauté internationale, en particulier le Conseil de sécurité, à trouver une unité et à soutenir pleinement les efforts du Représentant spécial conjoint de l'ONU et de la Ligue des États arabes, M. Lakhdar Brahimi, afin d'aider les Syriens à atteindre une solution politique au conflit.

L'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme ont chacun vigoureusement condamné les violations généralisées et systématiques des droits de l'homme en Syrie et ont demandé au Gouvernement de cesser immédiatement toute violence et de protéger son peuple. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a recommandé de renvoyer la situation en Syrie à la Cour pénale internationale et exhorté le Conseil de sécurité à assumer sa responsabilité de protéger la population syrienne. Les Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger ont appelé à prendre en considération l'éventail complet des outils régionaux et mondiaux prévus par la Charte des Nations Unies – dont certains n'exigent pas l'autorisation du Conseil de sécurité – pour remédier à la situation.

« Le gouvernement syrien n'assume manifestement pas la protection de ses populations » a déclaré le Conseiller spécial du Secrétaire général sur la prévention du génocide, M. Adama Dieng, dans un communiqué en Décembre 2012. M. Dieng a ajouté : « La communauté internationale doit agir pour mettre en pratique l'engagement pris par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet mondial de 2005 de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, y compris leur incitation ».

République centrafricaine (2013)

Le conflit en République centrafricaine (RCA) a éclaté quand les rebelles ont lancé des attaques Séléka en décembre 2012, et a pris une tournure de plus en plus sectaire lorsque les milices, principalement chrétiennes, ont pris les armes. Le 10 octobre 2013, dans sa résolution 2121, le Conseil de sécurité a souligné « qu'il

incombe au premier chef aux autorités centrafricaines de protéger la population et de garantir la sécurité et l'unité du territoire », et a insisté « sur le fait qu'elles sont tenues de faire respecter le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés ». En mars 2014, le Secrétaire général de l'ONU a présenté sa proposition pour la mise en place d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies forte de près de 12.000 hommes en RCA.

Rapports du Secrétaire général

Mettre en œuvre la responsabilité de protéger (2009)

Fondé sur le document final du Sommet mondial de 2005, un rapport du Secrétaire général (2009) a dessiné une stratégie conçue autour des trois piliers de la responsabilité de protéger:

1. L'État porte la responsabilité première de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du nettoyage ethnique, ainsi que de l'incitation à ces crimes;
2. La communauté internationale a la responsabilité d'encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité;
3. La communauté internationale a la responsabilité d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires et autres appropriés pour protéger la population de ces crimes. Si un État échoue manifestement à protéger sa population, la communauté internationale doit être prête à prendre des mesures collectives pour protéger cette population, conformément à la Charte des Nations Unies.

La stratégie a insisté sur la valeur de la prévention et, quand elle ne donne pas de résultats, d'une intervention rapide et souple conçue en fonction des traits spécifiques de chaque cas. Le rapport souligne que tous les piliers sont d'importance égale et qu'il n'est pas nécessaire d'établir un ordre de succession entre eux.

Alerte précoce, évaluation et responsabilité de protéger (2010)

Dans son rapport sur l'alerte précoce, l'évaluation et la responsabilité de protéger, le Secrétaire général a identifié des lacunes et proposé des moyens d'améliorer la capacité des Nations Unies de mettre à profit plus efficacement les alertes précoces, notamment les informations provenant des opérations sur le terrain, et proposé aussi des améliorations à une intervention rapide, souple et équilibrée lorsqu'il existe un risque de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de nettoyage ethnique.

Le rôle des arrangements régionaux et sous-régionaux (2011)

Un rapport du Secrétaire général de 2011 a fait ressortir la nécessité d'une collaboration efficace aux niveaux mondial et régional afin d'aider à mettre en œuvre la responsabilité de protéger. Le rapport a identifié des lacunes et proposé des moyens pour les Nations Unies de renforcer leur coopération et de tirer parti de l'information et de l'analyse émanant des arrangements régionaux et sous-régionaux, cela afin d'identifier les signes de danger et d'entreprendre ou appuyer une action préventive en temps utile et efficace aux niveaux sous-régional, régional ou mondial. Tout en soulignant que le principe est universel et que chaque région doit aller de l'avant, le rapport reconnaît que chaque région opérationnalisera le principe à son rythme et à sa manière propres.

La responsabilité de protéger : une réponse rapide et décisive (2012)

Le quatrième rapport que le Secrétaire général a présenté en septembre 2012 sur la responsabilité de protéger a examiné l'idée d'une « réponse rapide et décisive » lorsqu'un État ne réussit pas à protéger ses citoyens, y compris la gamme des outils et des partenaires disponibles, ainsi que le lien étroit entre la prévention et la réponse.

Responsabilité de l'État et prévention (2013)

Le cinquième rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger, publié en juillet 2013, met l'accent sur la prévention. Le rapport vise à fournir une analyse et des stratégies qui peuvent aider les États à

s'acquitter de leurs responsabilités de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique.

Les Conseillers spéciaux du Secrétaire général

En 2004, le Secrétaire général de l'ONU a nommé le premier **Conseiller spécial pour la prévention du génocide**, Juan Méndez, auquel a succédé Francis Deng en 2007 et Adama Dieng en 2012. Le Conseiller spécial est chargé de collecter des informations sur les violations massives et graves des droits de l'homme et du droit humanitaire international; de faire fonction de mécanisme d'alerte précoce auprès du Secrétaire général et, par son entremise, auprès du Conseil de sécurité; d'adresser des recommandations au Conseil de sécurité par l'entremise du Secrétaire général sur les mesures à prendre pour prévenir ou arrêter un génocide; et d'assurer la liaison avec le système des Nations Unies concernant les activités de prévention du génocide.

En 2008, le Secrétaire général a nommé Edward Luck son **Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger**. M. Luck a été remplacé en juin 2013 par Mme Jennifer Welsh. Le Conseiller spécial est chargé de développer et d'affiner le concept aussi bien que de poursuivre le dialogue politique avec les États Membres et d'autres parties intéressées sur de nouvelles mesures tendant à mettre en œuvre la responsabilité de protéger.

Le Bureau commun de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger est chargé de préserver et d'élargir les arrangements existants, notamment concernant le renforcement des capacités ainsi que le rassemblement et l'analyse de l'information à partir du terrain, tout en y ajoutant par sa propre action sous la forme de nouveaux arrangements concernant le plaidoyer, l'évaluation transversale, les politiques communes et la somme des enseignements tirés sur la manière d'anticiper et prévoir les crises liées à la responsabilité de protéger, et d'y répondre.

Pour de plus amples informations, prière de consulter:

www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/responsibility

www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda

Publié par le Département de l'information, mars 2014