



## La responsabilité de protéger à l'épreuve de la réalité internationale

La scène internationale est un lieu habituellement cruel où il est souvent constaté que le plus fort l'emporte sur le plus juste. C'est une réalité très regrettable. Et pourtant, une évolution récente est apparue porteuse d'espoir, celle qu'il convient de qualifier de « printemps arabe ». Une vague démocratique a submergé le monde arabe. Ce monde si rude n'afficherait-t-il pas volontiers un désir affirmé de vivre ensemble ?



*Audrey Gratadour*  
candidate au doctorat  
en droit à l'Université Laval  
en cotutelle avec  
l'Université de Lille.  
Chargée de recherches  
et d'enseignement  
à l'Université de Lille,  
France.

C'est dans cet environnement propice qu'un concept façonné par une Commission internationale, dans les années 2000, a trouvé à s'exprimer et s'affirmer, non sans un certain succès. Il s'agit du concept de « responsabilité de protéger » opportunément intégré par le Conseil de sécurité des Nations unies pour fonder ses résolutions<sup>1</sup> concernant l'évolution de la situation en Libye.

Ce nouveau concept se pose en quelque sorte comme l'aboutissement de longues réflexions sur la notion de « guerre juste », exposée notamment par Cicéron, Saint-Augustin, Vitoria<sup>2</sup> et récemment étendue à l'idée d'ingérence humanitaire. Cette notion de guerre juste accompagne l'évolution de la civilisation et suppose qu'une intervention militaire sera justifiée si elle répond à des considérations morales. Des critiques avaient été émises. Ces

notions étaient largement malmenées par les États, qui finalement accordaient peu d'intérêt aux populations ; conséquence logique des relations internationales statocentrées où l'individu n'était qu'un objet déconsidéré.

Le concept de responsabilité de protéger s'avère plus complet puisqu'il offre un meilleur équilibre entre les intérêts des États et des individus. Dorénavant l'État se trouve doté de devoirs, et en particulier celui de protéger sa population. En contrepartie, si la condition de protection n'est pas

respectée, la communauté internationale sera amenée à réfléchir aux moyens d'assurer la protection de cette population et au besoin à intervenir. La protection humaine dorénavant au cœur des relations internationales, devient le « référent sécuritaire de base »<sup>3</sup>. La défense de son intégrité prime sur toute autre considération politique. Assurément, la protection de l'État n'est pas non plus négligée. Le concept repensé de souveraineté permet à l'État d'être protégé contre toute immixtion extérieure irraisonnée lorsqu'il agit en responsable et protège sa population.

1. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté deux résolutions invoquant la responsabilité de protéger pour maîtriser la situation libyenne : la résolution 1970 du 26 février 2011 « Paix et sécurité en Afrique » <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/59/PDF/N1124559.pdf?OpenElement> et la résolution 1973 du 17 mars 2011 « La situation en Jamahiriya arabe libyenne » <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/40/PDF/N1126840.pdf?OpenElement> que nous détaillerons plus loin dans l'article.

2. Voir notamment Cicéron, *Devoirs* dans son livre 1, Saint-Augustin, *La Cité de Dieu* ou Francisco de Vitoria, *De jure belli*.

3. Éric Marclay, « La Responsabilité de protéger un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », *Étude Raoul-Dandurand*, Montréal, 2005, n° 10, p. 9.

À l'occasion de la crise libyenne, le Conseil de sécurité a adopté deux résolutions – préalablement citées – prometteuses pour le concept de responsabilité de protéger, qui aspire ainsi à devenir un véritable principe de droit international. Quel bilan est-il possible de dresser de cette première expérimentation ?

## Le contenu du concept de responsabilité de protéger

Le concept de responsabilité de protéger est né de la volonté d'une partie de la communauté internationale et notamment du Canada, de ne plus assister au massacre des peuples par leurs propres dirigeants, comme au Rwanda, en Somalie ou au Kosovo.

Deux thèmes sont centraux : l'individu se hisse au cœur des préoccupations et sa protection s'impose de façon définitive au droit.

La création d'une Commission internationale, la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États (CIISE), a ranimé la réflexion sur les moyens d'éviter ces exactions et a abouti à la rédaction d'un rapport novateur et fructueux en 2001 : « La responsabilité de protéger ».<sup>4</sup> Il constitue un véritable guide d'utilisation pour les politiques impliqués.

L'idée est celle d'une « intervention contrainte par la morale » pour protéger les individus. Il est pertinent de remarquer qu'il s'agit d'une sorte d'invariant des relations internationales, présent à toutes les époques et commun à toutes les cultures.

Les guerres doivent, pour paraître légitimes, respecter ces règles que d'aucuns ont appelé les règles de la « guerre juste ». Or, tout en honorant une certaine forme d'éthique, il est très facile pour les États de dériver vers ce qu'il est commun de baptiser les « guerres coloniales ». Cette notion noble de guerre juste s'est vue entachée par les intérêts égoïstes des États à un point tel qu'on n'en retenait que l'agression et oubliait la légitimité de l'intervention initiale. La notion de guerre juste sous-tendait en effet une suspicion de domination de certains États sur d'autres, et discréditait en fait, sinon en droit, l'équilibre qu'était censé assurer le principe de souveraineté. Le concept

de responsabilité de protéger, au-delà d'une perspective purement sémantique, comble ces lacunes.

D'une part, « *l'État concerné ne peut plus agir en maître absolu de son territoire et de sa population.* »<sup>5</sup>. Le périmètre de souveraineté a été redéfini et en sus des droits anciens d'ordre politique et territoriaux, l'État possède maintenant des devoirs envers sa population. L'État se doit dorénavant d'agir en responsable et devient le garant du bien-être de sa population. Aucune violence à l'encontre de celle-ci ne peut être tolérée ; et ceci pour éviter tout crime de génocide, crime contre l'humanité...

Au-delà des nouveaux devoirs pour l'État défaillant, la communauté internationale s'impose de nouvelles contraintes. L'idée de responsabilité n'est dorénavant plus une mascarade destinée à nourrir une ingérence fondée sur un rapport de puissance. Dans l'hypothèse où un État n'accomplirait pas son devoir de protection, la communauté internationale acquerrait des instances internationalement reconnues la responsabilité de combler la défaillance. La communauté internationale a donc, elle aussi, un devoir moral à l'égard des peuples.

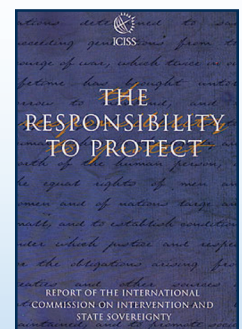
On passe ainsi, pour reprendre l'exposé très précis qu'en fait la CIISE (§2.18), de la « *culture de l'impunité souveraine à la culture de la responsabilité nationale et internationale.* » Un dosage délicat sera alors nécessaire pour ne tomber ni dans le travers d'une certaine forme d'ingénuité, ni dans celui du réalisme cynique qui accompagne habituellement la conduite d'un conflit.

Ce glissement de la notion de souveraineté s'avère être une intelligente échappatoire au concept d'ingérence, qu'elle sublime en le rendant acceptable aussi bien moralement qu'en droit. L'État concerné est ainsi mieux protégé contre toute immixtion abusive.

La responsabilité de protéger est « *l'alliée de la souveraineté* », comme le rappelle le Secrétaire général des Nations Unies. Ban Ki-moon<sup>6</sup>. On peut également ajouter qu'elle est l'alliée et le défenseur des populations puisque cette notion suggère en effet aussi bien le respect des peuples que celui de l'État. C'est ainsi que la CIISE affirme : « *les agents de l'État sont responsables de leurs actes et ils doivent rendre des comptes pour ce qu'ils font ou ne font pas* »<sup>7</sup>, et nous devons souligner le « *ne font pas* ».

## La responsabilité de protéger confrontée aux réalités d'un conflit

Le concept de responsabilité de protéger n'a trouvé à s'appliquer en droit que très récemment ; le Conseil de sécurité y avait pourtant fait appel en avril 2006 lors de sa résolution 1674<sup>8</sup>



relative à la situation humanitaire préoccupante au Darfour. Alors que le Conseil avait déclaré qu'il serait prêt à reconnaître les menaces faites aux populations et à adopter les mesures nécessaires pour les endiguer, des divisions entre ses membres avaient empêché l'instauration d'une action collective pour assurer l'implémentation de l'idée de responsabilité de protéger. Il a ainsi fallu attendre 2011 et la crise libyenne pour que le Conseil en fasse de nouveau utilisation.

Les menaces que faisaient peser le président Kadhafi sur sa population, combinées aux crimes avérés contre cette dernière, ont fourni un contexte favorable à l'action de la communauté internationale et principalement du Conseil de sécurité qui a alors adopté une démarche pragmatique.

4. La responsabilité de protéger, Rapport du CIISE <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/17566/6/116999.pdf>

5. Philippe Moreau Defarges, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, Paris, Science Po, 2006, p. 77.

6. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », A/36/37/677, 2009, §10.a

7. CIISE, *Une nouvelle approche : la responsabilité de protéger*, décembre 2001, Centre de Recherche pour le développement international, Ottawa §2.14

8. Résolution 1674 du 28 avril 2006 « Protection des civils dans les conflits armés » <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>



photo IS2007-0422 du MDN

Dans un premier temps, la résolution 1970 est venue constater la violence des crimes envers les Libyens et a appelé ses dirigeants à y mettre un terme. Concrètement, le Conseil a saisi la Cour pénale internationale pour traduire en justice les coupables d'exactions. Il a également retenu d'engager la communauté internationale, au moyen d'embargo sur les armes ainsi que du gel des avoirs et de l'interdiction de voyager pour Kadhafi et ses proches.

Malgré ces pressions, les autorités libyennes n'ont pris aucune initiative pour protéger leur population et n'ont donc pas rempli leur nouveau devoir. Les «massacres», selon les propres termes de la communauté internationale, ont continué. Le Conseil de sécurité se devait de réagir plus fermement pour que le principe de responsabilité de protéger soit garanti. La résolution 1973 a alors rappelé le non respect du principe et a autorisé la communauté internationale à prendre toute mesure pour protéger la population libyenne.

Ces deux résolutions s'avèrent d'autant plus respectueuses du droit et équitables, que les actions de la communauté internationale sont encadrées par les garde-fous prévus par le CIISE qui fixent le seuil de la cause juste, le principe de précaution, l'autorité appropriée, les principes opérationnels. En l'espèce, les décisions émanaient du Conseil de sécurité (organe légitime), pour éviter une série de crimes graves déjà avérés (cause juste), à l'aide d'une multitude d'actions proportionnelles à la situation. Enfin, l'intervention militaire n'a été possible qu'après l'échec des contraintes politiques et économiques, le principe de précaution a donc été recherché.

Ces résolutions constituent une grande avancée pour les relations internationales. Protéger les populations est

un noble fondement. Il est nécessaire de souligner toutefois que cet outil pourtant très élaboré, n'en est qu'au stade de l'expérimentation. L'intervention en Libye est venue le confronter pour la première fois avec la réalité du déploiement d'une crise. C'est ici que s'est posée concrètement la question de sa légitimité ainsi que de sa pérennité. Possède-t-il toute la panoplie des outils nécessaires pour se confronter aux passions de la vie politique, à l'urgence de la crise, aux biais des medias....?

Apparaît à ce stade, un premier obstacle de nature politique. La mise en œuvre tangible du principe est génératrice de doutes et questionnements sur l'appréciation de la situation, la reconnaissance des faits ou même de leur réalité. Ceci explique probablement la différence de traitement des crises libyenne et syrienne. Ces deux situations, analogues du point de vue des médias internationaux n'ont pas été immédiatement identifiées comme telles par les décideurs.

Ainsi, le risque est grand de voir ce concept manipulé... et perdre alors une partie de sa légitimité.

D'autant plus qu'en l'espèce, une analyse plus approfondie des résolutions et de la situation vient nous troubler : la communauté internationale n'aurait-elle pas outrepassé son mandat en intervenant à des fins politiques afin de renverser le régime libyen et non pour protéger directement la population ? La réalité de l'engagement militaire aurait largement dépassé les limites imposées par les résolutions onusiennes.

Au final, les principes d'intervention élaborés par le CIISE et respectés littéralement dans les résolutions, se sont vite trouvés débordés par l'observation de la réalité des faits ou l'analyse des intentions réelles des politiques. La confrontation de la responsabilité de protéger avec la raison d'État ne s'est pas faite sans difficulté et a malencontreusement engendré une confusion autour d'un concept pourtant très précis.

## Quelles améliorations possibles ?

Les experts du CIISE avaient dégagé toute une série de cas de figure concrets et très détaillés afin d'anticiper tout usage abusif du concept de responsabilité de protéger. Seulement, toutes ces précautions n'ont pas empêché lors de la confrontation du concept à la crise – ce phénomène émergent qui possède sa propre logique – de voir le concept altéré. C'est une récurrence dans une situation de crise, une multitude d'acteurs aux perceptions différentes interagissent naturellement et se retrouve alors soumise aux contingences et chocs multiples propre à cette situation selon une échelle temporelle variable. C'est alors selon la théorie mathématique des «systèmes dynamiques complexes»<sup>9</sup>, qu'«émerge» – pour reprendre les termes en vigueur pour cette théorie, c'est-à-dire que se développe – un processus nouveau et différent, échappant en partie aux acteurs, et aux formes ambitieuses de prévision ou d'anticipation. Le concept de responsabilité de protéger lorsqu'il s'est frotté à la crise libyenne n'y a pas échappé.

La définition précise du principe et les nombreuses anticipations n'étaient pas suffisantes. Il est nécessaire de prendre en considération la dynamique du processus de crise.

Le droit a alors un rôle très précis à jouer. Il doit être suffisamment strict et anticipateur pour prévoir la nature et anticiper le déroulement d'une crise, mais aussi raisonnablement flexible pour s'adapter aux inconnues rencontrées. Il doit apporter un cadre de négociation muni de garde-fous afin que l'urgence, la passion... n'entraînent pas le politique soumis à des informations et des pressions nombreuses, sur une pente dangereuse. Mais le droit s'épanouira et démontrera sa pleine capacité, qu'à condition que des investigations préalables dans des domaines connexes permettent une maîtrise optimale de l'environnement de crise. ►

9. Cette théorie développée notamment par des auteurs comme Feynman, Lorenz, Prigogine (pour ne citer que les plus connus) a l'avantage d'expliquer les interactions entre les différentes entités d'un système et est très utile pour comprendre les circonstances d'une situation de crise, et au-delà, le processus d'élaboration des règles de droit international qui ont pour rôle d'encadrer ces situations de crises.



Le drapeau de l'ONU,  
par Makaristos Wikimedia  
Commons

Au-delà, il n'est pas inutile de rappeler ce que l'on croit être une évidence. L'analyse d'une situation dépend largement du point de vue de son observateur. Contrairement aux croyances généralement partagées, les représentations incomplètes de la réalité, les déformations et autres manipulations sont l'ordinaire et non l'exception. Le droit se doit de considérer et d'anticiper ces comportements pour une gestion satisfaisante d'une crise.

Pour conclure il apparaît primordial de souligner que, quelle que soit la qualité des concepts : un État en difficulté ne manquera pas de soulever sa propre vérité, et de débattre d'arrière-pensées discutables. Le droit doit également affronter avec succès cette dimension.

En abordant une plus grande complexité avec « l'obligation de protéger », la communauté internationale vient de faire un pas important. Mais, les défis demeurent nombreux sur le parcours vers un multiculturalisme acteur central de la pacification, et du respect mutuel.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité mondiale.

The opinions expressed in this paper belong solely to the author and are not to be attributed to the Programme Paix et sécurité internationales, the Institut québécois des hautes études internationales or the persons in charge of the Sécurité mondiale publication.

## Saviez-vous que ?

- Le CIISE est la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États créée par le gouvernement canadien en septembre 2000 et chargée de trouver un consensus quant aux questions d'interventions humanitaires.
- L'Assemblée générale, compte tenu de l'intérêt du concept de responsabilité de protéger, l'a avalisé en l'intégrant dans le document final du Sommet mondial (réunion plénière de la soixantième session de l'Assemblée générale) qui s'est tenu au siège des Nations Unies en 2005. Ce document final reprend les grandes lignes du travail du CIISE.
- Le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1970 à l'unanimité de ses 15 membres. Il faut également noter que par cette résolution unanime, la CPI est pour la première fois saisie d'une violation des droits de l'homme par un chef d'État en exercice par le Conseil de sécurité. Ce qui constitue une grande victoire pour le droit international.

## Pour en savoir plus :

- Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution, Washington, DC. Publication, 1996.
- Richard B. Lillich, "Sovereignty and Humanity : Can They Converge ?". Dans Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter, Hans Smit, Louis Henkin, *International Law: Cases and Materials*, 3<sup>e</sup> édition, 1993.
- Société française pour le droit international, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Université de Paris X, Nanterre, Pedone, 2008.
- « Libya UN Resolution 1973 : Text analysed », *BBC News*, 3 mars 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12782972>
- Franck Latty, « Libye, Japon, "la responsabilité de protéger" les populations en danger », *Le Monde*, 30 mars 2011, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/03/30/libye-japon-la-responsabilite-de-protoger-les-populations-en-danger\\_1500402\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/03/30/libye-japon-la-responsabilite-de-protoger-les-populations-en-danger_1500402_3232.html)

Pour soumettre un article à Sécurité mondiale,  
écrivez à l'adresse courriel de [irving.lewis@hei.ulaval.ca](mailto:irving.lewis@hei.ulaval.ca)

## Sécurité mondiale

- **Rédacteur :** Professeur Olivier Delas
- **Rédacteur adjoint :** Irving Lewis
- **Publiée par :** Le Programme Paix et sécurité internationales  
Directeur : Gérard Hervouet  
Institut québécois des hautes études internationales (HEI), Université Laval
- **Supervision éditoriale :** Claude Basset
- **Conception et réalisation graphique :** Alphatek  
Le bulletin Sécurité mondiale est accessible sur Internet à l'adresse suivante :  
[www.psi.ulaval.ca](http://www.psi.ulaval.ca)  
Pour informations : 418 656-7771