

# 3

## L'AFRIQUE ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : VINGT ANS APRÈS, *QUO VADIS* ?

Léandre Mvé Ella

### 1 Introduction

Il ne pouvait en être autrement, lorsque, sollicité pour fournir notre vision sur une question de droit international d'un point de vue africain, nous avons décidé d'entreprendre une – énième – réflexion sur la responsabilité de protéger (R2P). Sans doute, convaincu que ce thème présentait pour nous, quelque chose de rassurant, de familier, nous décidions de faire le lien entre cette responsabilité de protéger et l'Afrique. Après tout, il y a quelque chose de passionnant<sup>1</sup> dans la responsabilité de protéger car elle touche à la fois aux deux pôles de la société internationale : l'indépendance des États et la solidarité internationale.<sup>2</sup>

C'est justement sur la question de l'indépendance que porte l'ouvrage, quand l'idée de solidarité est au centre de la responsabilité de protéger.<sup>3</sup> Le terme « indépendance » est décisif ici car il fixe à la fois l'horizon, la perspective dans laquelle s'inscrit cette réflexion – et, en réalité, celle de tout l'ouvrage – en même temps qu'il est central dans le développement de la responsabilité de protéger qui prétend faire de la souveraineté ou de l'indépendance,<sup>4</sup> une responsabilité. Les soixante ans des indépendances africaines correspondent donc aussi aux vingt ans de la responsabilité de protéger depuis les premiers développements initiés par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). Le moment est donc particulièrement opportun pour faire le bilan d'une relation conflictuelle.

1 À la fois du point de vue de ses contempteurs que de ses partisans qui défendent, chaque camp, avec le même entrain, soit la souveraineté des États, soit la dimension humaine comme finalité même du droit et des États.

2 G Rolin-Jaequemyns 'Note sur la théorie du droit d'intervention' (1876) *RDILC* 676-677.

3 L Boisson De Chazournes 'Responsibility to Protect: reflecting solidarity?' in R Wolfrum & C Kojima (eds) *Solidarity: A structural principle of international law* (2010) 93-109, 95.

4 C Rousseau 'L'indépendance de l'État dans l'ordre international' (1948-II) 73 *RCADI* 167-253.

Établie en septembre 2000 à la demande du gouvernement canadien, la CIISE avait pour but de répondre à la question suivante : « des États ont-ils jamais le droit de prendre des mesures coercitives – et particulièrement militaires – contre un autre État pour protéger des populations menacées dans ce dernier, et si oui, dans quelles circonstances ? ». <sup>5</sup> Cette question se pose et continue de se poser avec une acuité toujours plus forte depuis les crises humanitaires au Rwanda (dès 1994), au Kosovo (dès 1998), au Darfour (dès 2003) ou dans des cas plus actuels comme la Syrie (depuis 2011), <sup>6</sup> la République démocratique du Congo (RDC) depuis 2008 <sup>7</sup> ou au Myanmar au sujet des Rohingyas (depuis 2017). <sup>8</sup>

Dans la version de la CIISE, la responsabilité de protéger entend protéger les populations des États de la commission des crimes les plus graves : le génocide, le crime de guerre, le crime contre l'humanité et le nettoyage ethnique. Cette protection se fait de manière graduée, en trois piliers : la prévention, la réaction et la reconstruction de l'État. L'utilisation de la force ne constitue de ce point de vue, qu'un ultime recours. C'est ce que confirme également la version onusienne de la responsabilité de protéger consacrée en 2005 dans le Document final du Sommet mondial de 2005. <sup>9</sup> Il ressort de ce texte que si la responsabilité de protéger sa

5 CIISE *Rapport sur la responsabilité de protéger* 18 décembre 2001 VII.

6 Y Nahlawi 'The Responsibility to protect and Obama's red line on Syria' (2016) 8 No 1 *GR2P* 76-101.

7 D Schrank 'Democratic Republic of Congo' in J Genser & I Cotler (eds) *The Responsibility to protect: the promise of stopping mass atrocities in our time* (2012) 320-323.

8 S Adams 'The Responsibility to protect and the fate of the Rohingya' (2019) 11 (1) *GR2P* 435-450.

9 A/RES/60/1, 24 octobre 2005 : '138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide. 139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide,

population appartient principalement, et en premier lieu à chaque État, elle incombe, en cas de manquement à cette responsabilité initiale, à la société internationale.

Loin de se contredire sur le fond, ces deux versions de la responsabilité de protéger se complètent en dépit du fait que la version de 2005 – fruit d'un consensus étatique – soit davantage axée sur la protection de la souveraineté des États que celle de la CIISE de 2001 qui ne cherche qu'à la concilier avec l'intervention.

Si les États ont une responsabilité permanente de protéger leur population, il n'est point douteux que celle de la société internationale, demeure essentiellement ponctuelle. À ce titre, c'est seulement en cas de crise grave, de défaillance de l'État – qui ne peut plus ou ne veut plus protéger sa population – que cette société internationale entend mener en faveur des populations menacées, une intervention à des fins de protection humaine.

De ce point de vue, si la responsabilité de protéger est avant tout un principe de gestion des crises, son application dans le contexte africain revêt une signification particulière au regard de l'expérience de gestion de crises de ce continent depuis les années quatre-vingt-dix notamment. Le passage de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à l'Union Africaine (UA) à la fin des années quatre-vingt-dix, est plus que révélateur de la nouvelle dimension prise par l'Organisation régionale, moins soucieuse de la défense de la souveraineté des États vis-à-vis des États occidentaux (anciennement colonisateurs), mais plus soucieuse du bien-être des populations. Ce changement d'approche a connu son expression la plus aboutie dans l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000 qui a mis en place un mécanisme de gestion des crises humanitaires. En ce sens, l'idée de responsabilité de protéger n'est pas étrangère à l'Afrique.

Notre démarche entend par conséquent montrer que si l'on ne peut pas dire qu'il existe une approche africaine de la responsabilité de protéger qui se démarquerait de l'approche onusienne ou du système de sécurité collective de la Charte des Nations unies, il y a lieu d'admettre cependant que l'Afrique a participé au processus de consécration (2) et

des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les 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 à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate'.

de concrétisation (3) du principe au niveau mondial en étant à la fois le terrain privilégié de son application et même de ses échecs.

## **2 L'apport de l'Afrique à la consécration de la R2P**

L'idée que chaque État a l'obligation de protéger sa population dans son territoire n'est pas, en soi, nouvelle. Elle était déjà au centre de la vieille théorie de l'intervention d'humanité.<sup>10</sup> Ce qui est nouveau, c'est la détermination du seuil à partir duquel l'État peut être considéré comme ayant failli à cette obligation initiale. Sur ce point, c'est à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA que l'on doit d'avoir, avant tout autre texte,<sup>11</sup> précisé les crimes qui conditionnent la mise en œuvre de cette responsabilité de protéger (2.1). C'est cette disposition qui a influencé les positions des acteurs africains dans le débat sur le contenu de la responsabilité de protéger au niveau universel (2.2).

### **2.1 Les origines africaines de la R2P : l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA**

Au terme de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, il est affirmé que,

Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité.<sup>12</sup>

Certes, l'expression responsabilité de protéger n'apparaît pas dans cet article, mais il n'est point douteux que la parenté qui unit cette disposition avec les paragraphes 138 et 139 du document final de 2005<sup>13</sup> qui consacrent le principe par l'Organisation des Nations unies (ONU) est évidente. Cette « institutionnalisation du principe »<sup>14</sup> trouve, en réalité, son origine dans les défaillances des organisations régionales africaines – d'abord l'OUA, puis l'UA – lors des nombreuses crises humanitaires et sécuritaires des années 1990. Que l'on se rappelle l'incapacité d'agir de l'OUA, lors du génocide

10 A Rougier 'La théorie de l'intervention d'humanité' (1990) *RGDIP* 495-496 ; Rolin-Jaequemyns (n 2) 293-385 ; B Weil-Sierpinski *L'intervention d'humanité : un concept en mutation*, thèse de doctorat, Université de Montpellier 1995.

11 M Mwanasali 'The African Union, the United Nations, and the responsibility to protect: towards an African intervention doctrine' (2010) 2 (4) *GR2P* 388-413.

12 Acte constitutif de l'Union africaine (11 juillet 2000), art 4 (h).

13 A/RES/60/1 (24 octobre 2005).

14 P D Williams 'From non-intervention to non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture' (2007) *African Affairs* 278.

au Rwanda ou des crises en Sierra-Leone, au Liberia ou en Somalie pour mieux mesurer l'intérêt et la portée de cet article. Construite comme un contre-feu au colonialisme<sup>15</sup> autour du principe de non-intervention, l'OUA était, de toute évidence, inadaptée pour répondre aux situations de crises régionales et pour protéger les civils.<sup>16</sup> C'est avec la création de l'UA qu'un changement de doctrine a été opéré en faveur de la non-indifférence,<sup>17</sup> ôtant ainsi l'ultime verrou contre l'intervention à des fins de protection des populations. Le point d'orgue de cette approche nouvelle se trouve dans l'article 4(h), qualifié de « révolutionnaire »<sup>18</sup> car incarnant la doctrine de l'intervention humanitaire.<sup>19</sup>

Avant 2000, encore plus en Afrique qu'ailleurs, la controverse sur la légalité de l'intervention humanitaire était largement restée un débat d'Écoles. Il faut dire qu'à ce moment, aucune organisation internationale n'avait prévu dans son traité constitutif, une intervention de ce type. Ni la Charte des Nations unies ni celle instituant l'Organisation des États américains (OEA) – ou le Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO) – autre acteur majeur du système la sécurité collective en Afrique – ne contient expressément des dispositions fondant la légalité de l'intervention à des fins humanitaires. Il est d'ailleurs révélateur de constater que les questions humanitaires sont souvent l'occasion pour le Conseil de sécurité des Nations Unies d'étaler un peu plus ses dissensions comme le montrent les crises au Kosovo, au Darfour ou plus récemment en Syrie.<sup>20</sup>

L'intégration de la responsabilité de protéger à la nouvelle architecture de paix et de sécurité de l'UA ne fait guère l'objet d'objections si bien que l'on a pu soutenir que, c'est en agissant en vertu de ce principe que les États africains sont intervenus lors des crises au Burundi et au

15 T Murith 'The responsibility to protect, as enshrined in art 4 of the Constitutive Act of the African Union' (2007) 16 No 3 *African Security Review* 16.

16 Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, 25 mai 1963, art II(1) et (2).

17 Williams (n 14) 256; voir également R Thakur *The Responsibility to protect. Norms, laws and the use of force in international politics* (2011) 148-149; A Abass 'Africa' in J Genser, I Cotler (n 7) 110 ; C Welch JR. 'The African Commission on human and peoples' rights : A five-year report and assessment' (1992) 14 *Hum. Rts. Q.* 43.

18 A Abass (n 17) 43.

19 NJ Udombana 'When neutrality is a sin: The Darfur crisis and the crisis of humanitarian intervention in Sudan' (2004) 27 (4) *Hum. Rts. Q.* 1167-1169.

20 R Songolé 'L'intervention armée consécutive aux allégations d'usage d'armes chimiques en Syrie : brèves remarques sur une opération controversée' (2018) 31 (2) *RQDI* 1-21.

Darfour en 2003.<sup>21</sup> Bien avant la reconnaissance officielle du principe au sein de l'ONU, les États africains avaient donc déjà recouru à l'idée d'une intervention à des fins de protection des populations dans un État défaillant. Cette « congruence »<sup>22</sup> entre la responsabilité de protéger et l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine est soutenue de manière quasi unanime par les États qui ont participé aux discussions sur la responsabilité de protéger lors de la 63<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies de 2009. Ainsi, le représentant de l'Égypte a considéré que « l'Union africaine a été la première à mettre en œuvre la responsabilité de protéger en raison de son histoire particulière. Les conditions de mise en œuvre sont clairement énoncées aux alinéas (h) et (j) de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine ».<sup>23</sup> C'est le même hommage qui est rendu par le Swaziland « à l'Acte constitutif de l'Union africaine, en particulier à son article 4 (h) qui fait clairement mention de la responsabilité de protéger, d'autant plus qu'il met l'accent sur la valeur de la politique de la non-indifférence »,<sup>24</sup> par le Kenya,<sup>25</sup> l'Afrique du Sud,<sup>26</sup> ou encore le Ghana.<sup>27</sup> Mieux encore, même les États non-africains procèdent à la même reconnaissance. Le représentant du Costa-Rica a, suivant cette logique, qualifié l'Organisation africaine de « pionnière »,<sup>28</sup> quand les États-Unis ont parlé de « voie tracée par l'Acte constitutif de l'Union africaine »<sup>29</sup> et la France a admis que « l'Acte constitutif de l'Union africaine a, dès l'an 2000 et dans son article 4), posé le principe du droit de l'Union à intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ».<sup>30</sup>

S'il est établi que la responsabilité de protéger dans sa version onusienne s'est construite sous l'inspiration de la disposition africaine, cette proximité

21 D Kuwali 'The African Union and the Challenges of Implementing the "Responsibility to Protect" ' (2009) 4 *Policy Notes* 1.

22 Kuwali (n 21) 1. Voir sur l'idée de responsabilité de protéger en tant que norme de congruence : L Mvé Ella *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques* (2020).

23 A/63/PV.97 (21 juillet 2009) 7.

24 A/63/PV.100 (28 juillet 2009) 22.

25 A/63/PV.101 (28 juillet 2009) 3 ('Ce même principe [la responsabilité de protéger] est également enraciné dans la culture africaine et a été inscrit dans l'art 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine').

26 A/63/PV.98 (24 juillet 2009) 17 et suiv.

27 A/63/PV.98 (n 26) 20 et suiv.

28 A/63/PV.97 (21 juillet 2009) 25.

29 A/63/PV.97 (n 28) 19.

30 A/63/PV.97 (n 28) 19.

conceptuelle<sup>31</sup> ne doit pas pour autant pousser à la confusion tant les points de rupture demeurent persistants. Notons d'emblée que la résolution finale du Sommet mondiale de 2005 pose un principe d'attribution de compétences : aux États, la responsabilité première de protéger leur population contre les crimes les plus graves et à la société internationale, celle subsidiaire de pallier cette défaillance. À l'inverse, le texte de l'UA met l'accent sur la sanction ou la conséquence de la défaillance de l'État : l'intervention. De ce point de vue, le texte offre à l'Union africaine un cadre juridique pour intervenir dans l'un de ses États membres<sup>32</sup> tandis que les paragraphes 138 et 139 ne font pas de la responsabilité de protéger un motif d'intervention au même titre que la légitime défense et la qualification par le Conseil de sécurité d'une situation de menace à la paix et à la sécurité internationales. Autrement dit, le texte africain contient une plus-value évidente en offrant un cadre juridique autonome – et suffisant – d'intervention tandis que les paragraphes 138 et 139 ne constituent pas à eux seuls, un fondement juridique à l'intervention. Le constat est d'autant plus vrai qu'aucune organisation régionale ne peut recourir à la force sous le seul fondement du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies alors même que ses propres statuts ne l'y permettent pas. En ce sens, l'article 4 (h) confère donc à l'UA « une compétence statutaire juridiquement nécessaire au sens du droit des organisations internationales ».<sup>33</sup>

De même, on a pu trouver à l'article 4 (h) plus de vertu que son pendant onusien dès lors que celui-ci aurait été rédigé avec davantage de rigueur juridique.<sup>34</sup> En effet, la version onusienne de la responsabilité de protéger fait du crime de nettoyage ethnique, une infraction autonome pouvant conditionner l'intervention. Paradoxalement, cette incrimination est absente du texte de l'UA qui se contente des trois autres crimes graves (crime de guerre, crime contre l'humanité et génocide). À l'évidence, cette exclusion ne surprend guère, tant le droit international positif ne consacre pas le nettoyage ethnique comme infraction autonome.<sup>35</sup>

31 C Stahn 'Responsibility to protect: political rhetoric or emerging legal norm?' (2007) 101 (1) *AJIL* 114.

32 O Corten *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain* (2014) 525-526.

33 Corten (n 32) 525-526.

34 N Hajjami *La responsabilité de protéger* (2013) 399.

35 Remarquons par exemple que les Statuts de Rome portant création de la CPI ne font du nettoyage ethnique qu'un élément constitutif du crime plus général de génocide. Dans le même sens, la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies A/RES/47/121 (7 avril 1993) considère le 'nettoyage ethnique' comme 'une sorte de génocide'. Dans TPIY, *Le Procureur c. Radislav Krstic*, Affaire No : IT-98-33-T, 2 août 2011, para 562, les juges ont soutenu qu' 'il y a d'évidentes similitudes entre une politique génocidaire et ce qui est communément appelé une politique de 'nettoyage ethnique'.

C'est toutefois sur un autre point que les oppositions entre les deux textes sont plus criantes. À la question de savoir « qui intervient ? », l'article 4 (h) répond que ce pouvoir appartient à l'Union et qu'il s'agit d'un droit. Le Document final de 2005 quant à lui répond que ce pouvoir appartient à la « communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies » et qu'il s'agit d'une responsabilité. Deux remarques s'imposent sur ce point. Premièrement, le texte africain parle de « droit » d'intervenir, ce qui sous-entend la possibilité ou non pour les États membres de recourir à la force. Cette vision est beaucoup plus réaliste, l'intervention des tiers n'étant, dans le cadre de la responsabilité de protéger qu'une obligation de moyen<sup>36</sup> au risque de systématiser le recours à la force. À l'inverse, le texte onusien parle de « responsabilité » de la société internationale. Le terme est manifestement inapproprié si on le prend dans sa pleine rigueur juridique car sous-entend le manquement par les tiers d'une obligation première. Or, il n'en est rien. Il s'agit en réalité d'une obligation essentiellement morale, c'est-à-dire, une faculté par elle d'intervenir sans y être contrainte. Deuxièmement, les deux textes confèrent à des entités différentes, le pouvoir d'intervenir dans le but de protéger les populations. Sur cette question il faut lire l'article 4 (h) comme ne conférant aux États membres un droit d'intervention que dans le cas où ceux-ci auront reçu l'onction du Conseil de sécurité des Nations unies ; la Charte étant « peu compatible avec la reconnaissance d'un droit d'intervention en dehors de l'hypothèse d'une autorisation du Conseil de sécurité ».<sup>37</sup>

## **2.2 La participation de l'Afrique au développement de la notion de souveraineté responsable**

Trois personnalités politiques africaines ont joué un rôle particulièrement décisif dans le développement conceptuel de la responsabilité de protéger : F. Deng, B. Boutros-Ghali et K. Annan. Le premier, diplomate soudanais

36 L Mvé Ella *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques* (2020) para 948.

37 Corten (n 32) 528 ; I Belahouene, H Gueldich 'La violation des droits de l'homme justifie-t-elle le recours à la force ?', in R Ben Achour & S Laghmani (dir) *Les Droits de l'Homme, une nouvelle cohérence pour le droit international ?* (2008) 325 ; B Kioko 'The right of intervention under the African Union's Constitutive Act : From non-interference to non-intervention' (2003) 85 *RICR* 807-825 ; Union Africaine, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine* (9 juillet 2002) art 17. Voir pour une thèse contraire soutenant un droit d'intervention autonome tiré de l'art 4(h) : M Kunschak 'The African Union and the right to intervention : Is there a need for UN Security Council authorization ?' (2006) 31 *South Africa Yearbook of International Law* 206 ; G Amvane 'Intervention pursuant to art 4(h) of the Constitutive Act of the African Union without United Nations Security Council authorization' (2015) 15 (2) *African Human Rights Law Journal* 296-298 ; D Kuwali 'Protect Responsibly : The African Union's Implementation of Article 4(h) Intervention' (2008) *Yearbook of international Humanitarian Law* 58-65 ; A Abass, 'Africa' (n 17) 122-129.

et Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies sur les personnes déplacées en 1993 a servi de catalyseur pour le concept de souveraineté en tant que responsabilité.<sup>38</sup>

La souveraineté responsable a été d'abord appliquée à la question des déplacés, la souveraineté traditionnelle, telle qu'interprétée, étant devenue un obstacle à la protection des déplacés lors des conflits.<sup>39</sup> La réalité était que les victimes qui franchissaient la frontière de leur État pouvaient bénéficier du statut de réfugié (beaucoup plus protecteur car soumis aux règles internationales) tandis qu'à l'inverse, celles qui se déplaçaient à l'intérieur du territoire national demeuraient sous la juridiction de leur État, pourtant défaillant et à l'origine de leur exode. Le concept de souveraineté comme responsabilité chez F. Deng était donc un moyen de contourner l'obstacle de la souveraineté, utilisée par les États pour justifier un refus d'assistance internationale aux personnes déplacées.<sup>40</sup> Loin donc d'avoir été préalablement conçue pour servir la cause de la responsabilité de protéger, la souveraineté-responsabilité chez F. Deng visait avant tout à protéger les déplacés, en rappelant d'abord que, si la souveraineté comporte des responsabilités pour l'État vis-à-vis de sa population,<sup>41</sup> c'est à cet État qu'il incombe en premier lieu, d'assurer à sa population, un niveau de protection de leurs droits et une garantie de leurs besoins fondamentaux.<sup>42</sup> Le manquement de l'État à cette obligation est de nature à remettre en cause sa souveraineté interne.<sup>43</sup> C'est en second

38 AJ Bellamy *Responsibility to protect. The global effort to end mass atrocities* (2009) 21 ; CG Badescu *Humanitarian intervention and the responsibility to protect : security and human rights* (2011) 4-104

39 Comme un auteur a pu le remarquer, 'aucune convention internationale ne mentionne la catégorie de personnes déplacées'. Voir S Aggar 'La responsabilité de protéger : un nouveau concept ?' Thèse de droit, Université de Bordeaux, 2016 at 215 ; F Deng 'The Impact of State Failure on Migration' (2004) 15 (4) *Mediterranean Quarterly* 20.

40 AJ Bellamy *Responsibility to protect* (n 38) 22.

41 F Deng et al *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa* (1996) 32. À l'origine, le principe visait à assurer une protection équivalente à celle des réfugiés aux déplacés qui tombaient sous l'empire de la souveraineté interne. Lors de la guerre du Biafra les déplacés internes n'ont pas pu bénéficier d'une protection efficace car ne tombaient pas sous le coup de la Convention sur les réfugiés mettant ainsi le Haut-commissariat dans une impasse. Voir R Cohen 'From sovereign responsibility to R2P' in W A Knight & F Egerton (eds) *The Routledge handbook of the responsibility to protect*, (2012) 12.

42 F Deng et al (n 41) 27: 'to be legitimate, sovereignty must demonstrate responsibility, which means at the very least ensuring a certain level of protection for and providing the basic needs of the people'.

43 F Deng et al (n 41) 33. Il considère qu' 'Aucun gouvernement qui laisse des centaines de milliers, et peut être des millions de citoyens mourir de faim quand la nourriture pourrait leur être fournie, qui les expose aux éléments quand il pourrait leur être fournir un abri, ou qui permet qu'ils soient torturés, brutalisés et assassinés de façon aveugle

lieu à la société internationale qu'appartient la responsabilité d'aider ces populations et de faire en sorte que ces États puissent rendre compte de leur défaillance.<sup>44</sup> La réponse apportée à propos des déplacés internes par F. Deng a fourni les bases conceptuelles de la responsabilité de protéger à travers l'idée d'une souveraineté-responsabilité.<sup>45</sup> Il entend montrer que l'autorité souveraine de l'État dure aussi longtemps que celui-ci pourra assumer les exigences de protection de sa population.<sup>46</sup>

La deuxième personnalité, B. Boutros-Ghali, quant à elle n'a pas soutenu expressément l'idée d'une souveraineté responsable. Toutefois, en tant que Secrétaire général de l'ONU, elle a rejeté la thèse d'une souveraineté absolue<sup>47</sup> et a reconnu que la souveraineté ne saurait être invoquée comme un paravent contre le peuple.

C'est K. Annan, son successeur au Secrétariat général de l'ONU qui a le mieux formalisé les enjeux, au point que l'on a admis qu'il avait dégagé les prémisses de la souveraineté responsable.<sup>48</sup> Il a posé le problème de la manière suivante :

par des forces armées, ne peut prétendre à la souveraineté. Un gouvernement qui laisse ses citoyens souffrir sans aucun sens de la responsabilité et de conduite morale ne peut invoquer la souveraineté pour empêcher le reste du monde d'offrir protection et assistance'.

- 44 F Deng 'From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect"' (2010) 2 (4) *GR2P* 354; F Deng et al. (n 41) VII: 'Sovereignty should no longer be seen as protection against external interference in a state's internal affairs. Rather the state must be held accountable to domestic and external constituencies'; CIISE *La responsabilité de protéger*, (2001) para 2.14.
- 45 R Cohen 'From Sovereign Responsibility to R2P' (n 41) 15 ; E Lebrun-Damiens 'Responsabilité de protéger et souveraineté' (2010) (10) *Mondes. Les Cahiers du Quai d'Orsay* 12. Le raisonnement qui est utilisé ici pour consacrer la souveraineté responsable dans le cadre de la responsabilité de protéger est un sophisme, connu sous le nom de l'argument de la pente glissante. L'idée est que : 'l'adoption d'une décision politique ou juridique (décision A) [...] rendrait plus aisée le passage à une autre décision ou situation présentée comme manifestation peu souhaitable (décision B). Autrement dit, l'argument consiste à dire que la décision A n'est pas nécessairement mauvaise en soi, mais qu'elle rendra plus probable l'une des conséquences supposées (décision B) – toute la force de l'argument reposant sur le caractère probable de ce passage →. Voir S Goltzberg *L'argumentation juridique* (2017) 56-60, 120). Dans le cas de la responsabilité de protéger, l'idée serait que : puisque la souveraineté responsable s'applique aux États en temps de crise pour protéger les déplacés, pourquoi ne s'appliquerait-elle pas également à ces mêmes États de manière permanente pour protéger leurs populations ?
- 46 A Orford *International authority and the responsibility to protect* (2011) 36-37.
- 47 Il considère que 'la souveraineté absolue et exclusive n'est [...] plus de mise, si la pratique a jamais égalé la théorie' (A/47/277 - S/24111 (2012) para 17).
- 48 N. Hajjami *op. cit.* 150.

[...] si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ? ».<sup>49</sup>

Autrement dit, il cherche un moyen juridique pour concilier la nécessité de respecter les droits de l'homme avec l'impératif de souveraineté des États ; principes qui, jusqu'alors, avaient été jugés inconciliables.<sup>50</sup> La souveraineté responsable était donc à la fois le moyen de ne pas porter atteinte à la souveraineté, tout en assurant la protection des droits de l'homme dans les États en crise ; le moyen de protéger l'intégrité territoriale des États sans renoncer à défendre le principe de l'humanité.<sup>51</sup> L'approche de K. Annan visait à trouver un moyen de surmonter l'opposition souveraineté/intervention à des fins de protection des individus<sup>52</sup> en essayant de concilier les deux principes.

Ce dilemme s'était déjà présenté lors des discussions qui ont précédé le Sommet mondial de 2005. En effet, les 'petites et moyennes puissances',<sup>53</sup> essentiellement africaines, ont principalement soutenu une conception de la responsabilité de protéger limitant le recours à la force afin de se prémunir des situations d'ingérence extérieure. L'inquiétude a été clairement résumée par l'Algérie lorsqu'elle affirmait que :

Nous ne remettons pas en question le fait que les Nations unies ont le droit et le devoir d'aider l'humanité en souffrance, mais nous demeurons extrêmement sensibles face à tout affaiblissement de nos souverainetés, non seulement parce que la souveraineté est notre dernière défense contre les règles d'un monde inéquitable, mais aussi car nous n'intervenons pas dans le processus décisionnel du Conseil de sécurité.<sup>54</sup>

49 A/54/2000 para 217.

50 C'est cette difficulté qui est soulevée par O Corten lorsqu'il constate que 'la souveraineté s'avère incompatible avec l'existence d'une sorte de "police internationale" à l'échelle mondiale' ('Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire' (1999) *Le Courrier de l'UNESCO* [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6103~v~Les\\_ambiguities\\_du\\_droit\\_d\\_ingerence\\_humanitaire.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6103~v~Les_ambiguities_du_droit_d_ingerence_humanitaire.pdf), consulté le 15 août 2020.

51 A/54/2000, para 218-219 ; K Annan 'Two concept of sovereignty' (18 September 1999) *The Economist*.

52 K Annan *Rapport du millénaire, Nous les peuples, le rôle des Nations Unies au XXIème siècle* (Mars 2000) para 218.

53 N Hajjami *op. cit.*, para 165.

54 A Bouteflika, cité par T G Weiss *What's wrong with the United Nations and how to fix it* (2012) 23.

La méfiance vis-à-vis de l'intervention devint si grande que les discussions ne portèrent plus vraiment sur l'adhésion ou non à la responsabilité de protéger mais sur la question des atteintes à la souveraineté des États portées par ce principe.<sup>55</sup> De là naquit l'opposition prétendue des États africains<sup>56</sup> vis-à-vis de la responsabilité de protéger. Opposition en apparence car, si les États africains, ont accepté bon an mal an l'idée que chaque État doit protéger sa population prioritairement à quiconque,<sup>57</sup> c'est la mesure et la portée de la réponse donnée par la société internationale à la défaillance de cet État qui demeurent toujours problématiques. Le reproche sous-jacent est que l'approche onusienne ne met pas suffisamment l'accent sur la dimension préventive et laisse accroire que seule l'intervention constitue la réponse à la commission des crimes graves, comme si la responsabilité de protéger donnait systématiquement lieu à un recours à la force<sup>58</sup> comme le « prétendu »<sup>59</sup> droit d'ingérence. C'est en l'occurrence la position des États africains à l'ONU, relayée par le Malawi lorsqu'il déclarait que « la protection des citoyens ne devrait pas être utilisée comme un prétexte pour mettre en péril la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale des États ». <sup>60</sup> D'autres États comme l'Algérie ont également succombé à cette opposition en affirmant que la responsabilité de protéger est « très difficile [à] distinguer de la notion d'ingérence humanitaire, que les pays du Sud, avaient formellement rejetée en 1999 ». <sup>61</sup> Plus nettement encore, l'Égypte craint que cette doctrine conduise « à une nouvelle ère d'ingérence dans les affaires intérieures des pays, en particulier compte tenu du fait que les bases juridiques d'une telle théorie demeurent floues ». <sup>62</sup> Pire encore, la responsabilité de protéger a été vouée aux gémonies par la plupart des États africains qui soutenaient qu'elle renforçait, davantage, *in fine*, la

55 (Lesotho) A/63/PV.101 (28 juillet 2009) 5 ; (Guinée Bissau) A/63/PV.98 (24 juillet 2009) 32 ; (Gabon) S/PV.6354 (7 juillet 2010) 22 ; (Benin) A/63/PV.100 (28 juillet 2009) 31.

56 C Focarelli 'The Responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention : too many ambiguities for a working doctrine' (2008) 13(2) *J. Conflict & Sec. L.* 202.

57 (Lesotho) A/63/PV.101 (28 juillet 2009) 5 ; (Gabon) CS/10442, le Conseil de sécurité réfléchit aux moyens de faire de la protection des civils dans les conflits armés une réalité sur le terrain, 9 novembre 2011.

58 Voir, par exemple l'application de la responsabilité de protéger au Kenya (2007-2008).

59 CIJ, *Affaire du Déroit de Corfou*, fond, arrêt du 9 avril 1949, *Rec.* 1949, 39.

60 A/59/PV. 85 (5 avril 2005) 25. Voir dans le même sens, l'Égypte : 'la notion de 'responsabilité de protéger' [...] pourrait s'avérer une menace au principe de la souveraineté nationale des États et pourrait conduire à une nouvelle ère d'ingérence dans les affaires intérieures des pays'.

61 A/59/PV.86 (5 avril 2005) 9.

62 A/59/PV.86 (n 61)14.

souveraineté des grandes puissances au détriment de celle des petits États défaillants.<sup>63</sup>

Si la responsabilité de protéger est loin d'être une innovation conceptuelle onusienne, comme nous venons de l'exposer au regard des positions des États africains, reste que celle-ci n'a fini par faire consensus entre eux que depuis l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution 60/1 en 2005. Dès lors, sa mise en œuvre en Afrique a donné lieu à un double sentiment contradictoire : la déception lorsqu'elle est appliquée et des attentes justifiées dans les cas où le principe a pu ou dû s'appliquer (sans l'être) donnant ainsi le sentiment partagé que l'on est face à une véritable norme.

### **3 L'apport de l'Afrique à la concrétisation de la R2P**

C'est devenu un lieu commun d'invoquer la responsabilité de protéger de la société internationale chaque fois qu'un désastre humanitaire a lieu dans un État de son fait<sup>64</sup> ou même du fait de la nature<sup>65</sup> comme si le principe avait désormais la vertu de stopper les catastrophes quelles qu'elles soient. Il y a pourtant lieu de rappeler quelques principes de bon sens qui conditionnent l'application de la responsabilité de protéger au risque de généraliser les atteintes à la souveraineté des États. Parmi ces principes ou conditions, il y a la commission d'un au moins des quatre crimes considérés comme les plus graves (le génocide, le crime de guerre, le crime contre l'humanité ou le nettoyage ethnique). Il faut encore que ces faits émanent de l'État ou qu'il soit incapable de les endiguer : c'est la condition de défaillance (sécuritaire). Cela n'est guère encore suffisant puisque l'usage de la force dans le cadre de la responsabilité de protéger implique l'examen des critères d'opérationnalité ou principes de précaution : la bonne intention, le dernier recours, la proportionnalité des moyens et les perspectives raisonnables de succès.<sup>66</sup> C'est au regard de toutes ces conditions qu'il faut

63 Focarelli (n 56) 202 et suiv.

64 Voir par exemple pour les massacres contre la minorité Rohingya, 'Rakhine : le gouvernement du Myanmar a la responsabilité de protéger les populations dans le besoin (Guterres)' (2017) *ONU Info*, <https://news.un.org/fr/story/2017/08/363122-rakhine-le-gouvernement-du-myanmar-laresponsabilite-de-protoger-les>, consulté le 27 févr. 2018.

65 C'est le cas de la Birmanie, après le passage du cyclone Nargis. Voir 'Birmanie : vif débat sur la 'Responsabilité de protéger'' (2008) *Le Monde*, [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2008/05/14/birmanie-vif-debat-sur-la-responsabilite-de-protoger\\_1044751\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2008/05/14/birmanie-vif-debat-sur-la-responsabilite-de-protoger_1044751_3216.html), consulté le 27 févr. 2018.

66 CIISE para 4.32.

évaluer l'apport de l'Afrique à la responsabilité de protéger lors des crises où le principe a été appliqué (3.2) ou ignoré (3.1).

### 3.1 Un apport limité : l'inapplication de la R2P au Darfour et au Nigéria

Depuis 2001, l'*International Coalition for the Responsibility to Protect*<sup>67</sup> a recensé une vingtaine de crises dans le monde – plus de la moitié ont lieu ou se déroulent en Afrique<sup>68</sup> – lors desquelles la responsabilité de protéger a été invoquée. Afin de ne pas alourdir les analyses, la réflexion sera limitée aux cas du Darfour et du Nigeria, symptomatiques de l'inapplication de la responsabilité de protéger dans une crise où elle aurait dû l'être. Ce choix paraît d'autant plus indiqué qu'il est révélateur des attermolements de la société internationale face à la commission des crimes graves en même temps qu'il montre que la coopération africaine est la réponse à une application effective et efficace de la responsabilité de protéger en Afrique.

Au Darfour,<sup>69</sup> alors que le gouvernement islamiste soudanais, soupçonné d'avoir recruté des milices des tribus arabes (Janjawids), massacrait les populations noires et commettait contre elles, les atrocités les plus graves,<sup>70</sup> le débat au sein de la société internationale se cristallisait autour de la qualification desdits faits, de crime de génocide.<sup>71</sup> Si ce crime est une des conditions de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, cela ne veut pas pour autant dire que chaque fois qu'une telle qualification est retenue, il existe une obligation juridique pour le Conseil de sécurité de recourir à la force, au titre de ses missions de maintien de la paix et en se fondant (idéologiquement) sur la responsabilité de protéger. Le cas du Darfour démontre que la responsabilité subsidiaire de la société

67 L'*ICRtoP* rassemble des ONG de toutes les régions du monde pour renforcer le consensus normatif pour la RtoP, approfondir la compréhension de la norme, faire pression pour renforcer les capacités pour prévenir et arrêter les génocides, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité et mobiliser les ONG pour pousser à l'action pour sauver des vies dans des 'situations RtoP' spécifiques aux pays.

68 Burundi, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Darfour, République démocratique du Congo, Guinée Conakry, Kenya, Libye, Mali, Nigéria, Soudan, Sud-Soudan, Zimbabwe. Le cas somalien quant à lui fait l'objet d'une surveillance accrue.

69 Sur l'historique de cette crise : A S Natsios, Z Scott 'Darfur, Sudan' in Genser & Cotler (n 7) 235-259.

70 Le conflit aurait fait plus de 350000 morts, plus de 2000000 déplacés et 200000 réfugiés entassés dans divers camps dans le Tchad voisin : J Coebergh 'Sudan : Genocide Has Killed More than the Tsunami' (2005) 9(7) *Parliamentary Brief* 5-6 ; E Reeve 'Darfur Mortality Update: From Violence, Malnutrition, and Disease' (31 août 2005) *Political Affairs Magazine* <http://www.politicalaffairs.net/article/articleview/1771/1/32/>.

71 J-B Jeangène Vilmer 'La responsabilité de protéger et le débat sur la qualification de génocide au Darfour' in SFDI *La responsabilité de protéger* (2008) 233-241.

internationale de protéger est avant tout, une responsabilité politique collective, au demeurant imparfaite, et n'est guère un droit pour les victimes d'être secourues.<sup>72</sup>

C'est dans cette logique que doit se comprendre le rôle joué par la Chine dans le processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité dans l'échec de l'adoption par celui-ci d'une résolution autorisant le recours à la force. Il est paradoxal de constater qu'au sein du Conseil de sécurité, aucune référence explicite à la responsabilité de protéger n'eût été faite dans sa résolution 1769 (2007). Ce silence est d'autant plus coupable que le conflit était pourtant déjà connu. Ainsi, en 2004, K. Annan déclarait à ce propos lors d'une journée internationale sur le Rwanda que « la volonté politique d'agir fait défaut, alors même que les signes alarmants abondent ».<sup>73</sup> Le mois suivant, le Haut-commissaire des Nations unies aux Droits de l'homme décrivait le régime soudanais de « régime de terreur ».<sup>74</sup>

Certains ont pu expliquer cette réticence par le fait que le recours à la force apparût pour beaucoup, comme un « durcissement »<sup>75</sup> du ton de la diplomatie alors même que la responsabilité de protéger ne renvoie pas systématiquement à une intervention militaire. La confusion entre le recours à la force et la responsabilité de protéger était, hélas, déjà opérée, à tel point que certains États comme la Chine ont encouragé les autres délégations onusiennes à ne pas recourir au concept de responsabilité de protéger<sup>76</sup> de peur de saper l'action « constructive »<sup>77</sup> qu'ils ont entamée. Jugeant la responsabilité de protéger trop subversive et inappropriée, car « inutilement antagoniste »,<sup>78</sup> le Conseil de sécurité a, tout simplement, décidé de ne pas recourir au principe dans le cas du Darfour et de se contenter de la non ambitieuse, mais, au demeurant plus consensuelle,

72 J-F Thibault 'De la responsabilité de protéger : le test échoué du Darfour' (2005) 18 *Sécurité mondiale* : en ligne <http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/hei/fichiers/securitemondiale18.pdf>.

73 'Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies à l'occasion de la journée de réflexion sur le génocide au Rwanda', (2004) SG/SM/9245/AFR/893/HR/CN/1077.

74 'Situation des droits de l'homme dans la région du Darfour au Soudan', 7 mai 2004, E/CN.4/2005/3.

75 Hajjami (n 34) 356.

76 S/PV.5703, (22 juin 2007) 19.

77 A Kajee 'The Darfur conflict and the responsibility to protect : toward a sustainable peace' in H Besada (ed) *Crafting an African security architecture addressing regional peace and conflict in the 21st Century* (2010) 166.

78 Hajjami (n 7) 357. Voir pour les mêmes raisons, à la demande de la Chine, la suppression dans la résolution 1769 (2007) du rappel aux paragraphes 138 et 139 de la résolution finale du Sommet mondial de 2005 (S/PV.5703 (22 juin 2007) 19).

référence à la « protection des civils en période de conflits armés » de la résolution 1674.

Finalement, l'inapplication de la responsabilité de protéger au Darfour est due à la fois à l'important débat qui a (trop) retenu la société internationale sur la qualification des crimes, de génocide et au blocage systématique opéré par la Chine au sein du Conseil de sécurité qui considérait le principe (du fait de sa mauvaise réputation) comme incompatible avec l'action de la Mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD).

D'un point de vue contextuel, l'inapplication de la responsabilité de protéger dans cette crise peut aussi trouver une explication dans le fait que, au moment où les actes susceptibles de déclencher une action internationale ont eu lieu, la norme « responsabilité de protéger » n'avait pas encore été consacrée au niveau universel<sup>79</sup> et bien que l'idée eût déjà une base juridique dans l'Acte constitutif de l'Union africaine (comme nous l'avons montré plus haut). Le consensus naissant, dégagé par la CIISE en 2001, était encore trop fragile pour que le principe eût été repris en appui d'une intervention internationale avant même sa ratification par l'Assemblée générale des Nations unies en 2005.

Sans être totalement considérée comme un échec de la responsabilité de protéger<sup>80</sup> qui n'a jamais pu s'y appliquer, la situation au Darfour, constitue à notre sens, une expérience formatrice pour les interventions ultérieures et une étape vers l'évolution du principe. Il s'agirait davantage d'un facteur de promotion d'un interventionnisme sécuritaire en Afrique en vue de stabiliser les États, que de l'avortement prématurée d'une « norme naissante ». <sup>81</sup> C'est tout le sens du constat fait par l'ancien président sud-africain lorsqu'il considère que « Nous [les États africains] n'avons demandé à personne en dehors du continent africain de déployer des troupes au Darfour. C'est une responsabilité africaine, et nous pouvons le faire ». <sup>82</sup>

79 Dans le même sens, A J Bellamy 'The Responsibility to Protect – Five Years On' (2010) 24(2) *Ethics & Int'l Aff.* 153.

80 A de Waal 'Darfur and the failure of the responsibility to protect' (2007) 83(6) *Int'l Aff.* 1039-1054; D Kingsbury *Sri Lanka and the responsibility to protect* (2011); C G Badescu & L Bergholm 'Responsibility to protect and the conflict in Darfur: the big let-down' (2009) 40 (3) *Security Dialogue* 287-309.

81 H Verhoeven, R Soares De Oliveira & M Mohan Jaganathan 'To Intervene in Darfur, or not: re-examining the R2P debate and its impact' (2016) 30 No 1 *Global Society* 21-37.

82 SE Rice 'Why Darfur Can't be Left to Africa' (August 7 2005) *Brookings*, sur: <https://www.brookings.edu/articles/why-darfur-cant-be-left-to-africa/>, consulté le 18 août 2020.

Au Nigeria, le contexte est assez différent. Depuis les événements de 2014 (enlèvements de lycéennes), le pays a été le théâtre de la commission par le groupe terroriste islamiste Boko Haram et les forces de sécurité de l'État nigérian de nombreuses violations du droit international humanitaire. L'escalade des tensions sectaires et l'incapacité de l'État à protéger sa population ont fait dire au procureur de la Cour pénale internationale, F. Bensouda, que les crimes commis relevaient de la compétence de la Cour qui a autorité sur les affaires de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.<sup>83</sup>

Contrairement au cas du Darfour, la question de la légalité de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger semble se poser ici : la responsabilité de protéger est-elle de nature à s'appliquer dans des situations de lutte contre le terrorisme ? En ne s'en tenant qu'au bon sens, l'on peut admettre aisément que la lutte contre le terrorisme ne peut et ne doit exonérer un État de sa responsabilité de protéger sa population contre les crimes les plus graves.<sup>84</sup> D'ailleurs, le *Document final du Sommet de 2005* dans son paragraphe 85 abonde dans le même sens en affirmant que :

les États doivent veiller à ce que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes à leurs obligations au regard du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire.<sup>85</sup>

Une simple lecture croisée des paragraphes 138, 139 et 85 permettrait de dire que la responsabilité de protéger ne saurait être utilisée pour affaiblir la lutte contre le terrorisme et *vice versa*. En y regardant de plus près, la tentation d'appliquer la responsabilité de protéger aux actes de terrorisme, vient de ce que le terrorisme entraîne souvent – comme dans le cas nigérian – la commission des crimes graves face auxquels la responsabilité de protéger n'est pas indifférente. Dès lors, ce n'est pas tant le terrorisme en soi qui serait sanctionné par la responsabilité de protéger – celui-ci n'étant ni une condition de sa mise en œuvre ni une incrimination claire en droit international –, mais sa conséquence.

83 Bureau du Procureur de la CPI, *Rapport sur les activités menées en 2015 en matière d'examen préliminaire*, para 195 à 216.

84 Hajjami (n 34) 330 et 335. Pour certains, les situations de terrorisme pourraient même être considérées comme le nouveau pilier de la responsabilité de protéger. Voir V Popovski & B Maiangwa 'Boko Haram's attacks and the people's response : A "Fourth pillar" of the responsibility to protect ?' (2016) 25(2) *African Security Review* 159-175 ; K Senaratne 'R2P or R2PT ? – The "Responsibility to protect from terrorism"' (17 juin 2008) *Permanent Mission of Sri Lanka to the UN Office of Geneva*, texte disponible à l'adresse suivante : <http://www.lankamission.org/content/view/403/>

85 A/RES/60/1 (2005) para 85.

Dans le cas du Nigéria, aucune résolution onusienne ne mentionne le recours à la responsabilité de protéger du gouvernement face aux actes terroristes perpétrés ; signe que le Conseil de sécurité n'a pas voulu saper le consensus autour de la responsabilité de protéger en l'appliquant aux situations de terrorisme qui ont été clairement exclues de l'article 4(h) et des paragraphes 138 et 139 de 2005. La crise a davantage été appréhendée sous l'angle du terrorisme que sous celui de la responsabilité de protéger ; sans doute parce que la lutte contre le terrorisme est moins contestée que le principe de la responsabilité de protéger.

### **3.2 Un apport discuté : des applications variées de la R2P**

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger de la société internationale, parce qu'elle constitue par sa nature une intervention dans les affaires d'un État est toujours un sujet controversé. Il faut distinguer sur ce point deux types d'application du principe sur le territoire d'un État : celles qui n'impliquent pas le recours à la force (3.2.1) – elles sont souhaitables, mais fort rares – et celles qui conduisent à l'utilisation de la force (3.2.2).

#### **3.2.1 La mise en œuvre de la R2P sans utilisation de la force : l'exemple kenyan**

Bien que peu connue, la crise post-électorale kenyane constitue sans doute, l'un des premiers cadres de mise en œuvre de la responsabilité de protéger.<sup>86</sup> Ce cas méconnu et, au demeurant, singulier est l'une des rares applications – pourtant réussies<sup>87</sup> – du principe sans recours à la force<sup>88</sup> ce qui le rend moins spectaculaire que les cas libyen ou ivoirien. Une telle application de la responsabilité de protéger a d'intéressant qu'elle met en lumière la différence fondamentale qui existe entre le principe et le droit ou devoir d'ingérence.<sup>89</sup>

La crise au Kenya est née d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement. Au mépris de la transparence et des règles de dévolution du pouvoir, le président sortant M Kibaki a été déclaré vainqueur par la Commission nationale électorale au détriment de son adversaire R.

86 J Langer 'The Responsibility to protect: Kenya's post-electoral crisis' (2011) *Journal of International Service* 2 ; M Kamto, *Droit international de la gouvernance* (2013) 163-164.

87 A Branch 'The Responsibility to Protect and Africa's International Relation' in T Murithi (ed) *Handbook of Africa's International Relations* (2014) 191.

88 J Junk 'Bringing the non-coercive dimensions of R2P to the fore : the case of Kenya' (2016) 30(1) *Global Society* 54-66.

89 J-B Jeangène Vilmer *La responsabilité de protéger* (2015) 27; G Evans 'From Humanitarian Intervention to Responsibility to protect' (2006-2007) 24(3) *Wis. Int'l L. J.* 703-722.

Odinga, à la suite de l'élection présidentielle de 2007. Les contestations post-électorales ont fini par entraîner un soulèvement du peuple et une mutation de la crise vers un conflit ethnique sous fond de guerre civile. La violence des affrontements était telle qu'on a parlé de crimes contre l'humanité,<sup>90</sup> de nettoyage ethnique, de génocide.<sup>91</sup> L'Union africaine et son médiateur K. Annan quant à eux sont restés mesurés en considérant que « le Kenya fait face à des violations massives et systématiques des droits de l'Homme »<sup>92</sup> quand F. Deng, Conseiller spécial pour la prévention du génocide, a considéré qu'il s'agissait d'un « cycle destructeur d'attaques et de représailles ». <sup>93</sup> Au total, près de 1500 personnes ont été tuées et 300000, déplacées.

Les faits commis, peu importe la qualification exacte retenue, étaient de toute évidence au titre de ceux qui conditionnent la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. K. Annan, a ainsi vu la crise

sous le prisme de la responsabilité de protéger avec un gouvernement kényan incapable de contenir la situation ou de protéger son peuple' avant de poursuivre en affirmant que '[...] si la communauté internationale n'était pas intervenue, les choses se seraient désespérément aggravées. Le problème, est que, quand on dit 'intervention', les gens pensent militaire, alors qu'en fait c'est un dernier recours. Le Kenya est un exemple réussi de mise en œuvre de la R2P.<sup>94</sup>

Cette position n'est pas isolée puisque la responsabilité de protéger a été systématiquement associée à la crise au Kenya<sup>95</sup> aussi bien par le Secrétaire général des Nations Unies que par son Conseiller spécial pour

90 Commission of Inquiry on Post-Election Violence/Waki Commission, *Report*, 2008, p. 303, sur [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/15A00F569813F4D549257607001F459D-Full\\_Report.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/15A00F569813F4D549257607001F459D-Full_Report.pdf), consulté le 23/08/2020.

91 Position de la Conférence internationale pour la région des grands lacs africains (réunissant les onze États de la région), citée par l'AFP (7 janvier 2008).

92 Les décisions et déclarations de la 9<sup>ème</sup> Conférence, <http://www.africaunion.org/root/ua/index/index.htm>.

93 UN Center News Press Release, 28 January 2008: UN genocide adviser urges end to violence in Kenya, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25425&Cr=kenya&Cr1=>.

94 Cité par R Cohen 'How Kofi Annan Rescued Kenya' (2008) 55(13-14) *New York Review of Books* (nous traduisons).

95 Certains commentateurs ont cependant fait remarquer que c'est seulement rétrospectivement que cette association a été faite : M Schneider 'Implementing the responsibility to protect in Kenya and beyond' (5 March 2010) *International Crisis Group*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/2730-international-crisis-group-implementing-the-responsibility-to-protect-in-kenya-and-beyond>

la prévention du génocide qui rappelaient aux dirigeants kényans d'exercer leur responsabilité de protéger au risque d'être tenus responsables devant la société internationale.<sup>96</sup>

L'un des principaux apports du cas kényan est qu'il fournit une illustration parfaite de ce que la responsabilité de protéger peut offrir en termes d'action préventive si bien que sa seule menace a suffi pour convaincre les dirigeants kényans à assumer leurs obligations de protection. Pour d'autres encore, c'est le leadership de l'Union africaine qui a été décisif dans la résolution de la crise à la seule étape de la prévention.<sup>97</sup> Selon cette position, la responsabilité de protéger n'aura joué qu'un rôle marginal dans la résolution de la crise<sup>98</sup> puisque son action n'était fondée que sur l'architecture de paix et de sécurité de l'UA qui date d'avant la consécration onusienne de 2005. Cette position que nous avons rejetée plus haut, n'est tenable que si l'on admet que l'architecture africaine de paix et de sécurité ne fait pas mention de l'idée de responsabilité de protéger. Or, une telle approche est erronée.

Tout compte fait, l'application de la responsabilité de protéger nous enseigne que le principe peut être mis en œuvre avec succès sans recourir à la force – qui n'est jamais que l'ultime recours – et que l'action des acteurs africains, soutenue par celle du Conseil de sécurité constitue le moyen le plus efficace d'application de la responsabilité de protéger.

### ***3.2.2 La mise en œuvre de la R2P avec utilisation de la force : les exemples libyen et ivoirien***

À l'évidence, les cas les plus marquants d'application de la responsabilité de protéger sont ceux qui donnent lieu à l'utilisation de la force. Les exemples les plus connus sont ceux de la Libye, de la Côte d'Ivoire, du Mali et de la Centrafrique. Nous nous limiterons aux deux premiers car la responsabilité de protéger y a franchi un « nouveau palier »<sup>99</sup> en étant pour les premières fois mentionnées dans une résolution autorisant le recours à la force. Depuis, on compte un peu moins d'une centaine de références plus ou moins explicites à la responsabilité de protéger dans les résolutions du Conseil de sécurité.

96 B Ki-Moon *Address to the summit of the African Union* (January 31, 2008).

97 Bellamy 'The Responsibility to protect – five years on' (n 79) 155.

98 S Harder 'How They Stopped the Killing' (June 2009) *Stanley Foundation*, [www.stanleyfoundation.org/articles.cfm?id=596](http://www.stanleyfoundation.org/articles.cfm?id=596), consulté le 20 août 2020.

99 Jeangène Vilmer (n 89) 69.

En Libye, la mauvaise répartition des richesses exacerbée par la vague de démocratisation<sup>100</sup> des États maghrébins dans le cadre du Printemps arabes a assené en 2011, au régime de Kadhafi – en place depuis 1969 –, son dernier coup de boutoir. La vague de protestation commencée avec l'arrestation par le régime d'un militant des droits de l'homme a eu pour réponse l'utilisation par le régime en place de la force contre la population désormais constituée en rébellion. Le désastre humanitaire est dû en partie à l'attitude du colonel Kadhafi qui a affirmé en des termes non équivoques son intention d'ordonner l'exécution de toute personne prenant les armes contre la Libye et demandé publiquement à ses forces de « purifier » la région de ces « cafards ».<sup>101</sup> Il est vrai que si de tels faits sont susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité, de nettoyage ethnique et même de génocide, ils ont surtout le malheur d'être associés au génocide rwandais de 1994 qui constitue pour la société internationale, un monumental échec moral.<sup>102</sup>

C'est donc tout logiquement que le Conseil de sécurité a rappelé au pouvoir en place sa responsabilité de protéger sa population<sup>103</sup> avant d'autoriser l'intervention de l'OTAN<sup>104</sup> en vue de mener cette mission ; constatant du même fait la défaillance du régime en place. Si ces deux résolutions font de la responsabilité de protéger, l'« outil intellectuel et normatif nécessaire pour agir »<sup>105</sup> – sans faire du principe un fondement autonome du Chapitre VII de la Charte des Nations unies – cela est sans doute dû au rôle décisif joué par les acteurs africains aussi bien dans l'acte décisionnel que dans l'acte opérationnel. A. J. Bellamy a pu ainsi opiner que sans les soutiens de la Ligue des États arabes, du Conseil de coopération du Golfe et de l'Organisation de la Conférence islamique, il était presque assuré que les Russes et les Chinois auraient mis leur veto à la résolution 1973.<sup>106</sup>

100 O O Varol 'The Democratic Coup d'État' (2012) *Harv. Int'l L.J.* 292-356.

101 N Dupont, P Bas-Rabérin 'Mouammar Kadhafi promet de "nettoyer la Libye maison par maison"', 22 février 2011, Paris, *L'Express*.

102 AJ Bellamy 'Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm' (2011) 25(3) *Ethics and International Affairs* 265.

103 S/RES/1970 (2011) et S/RES/1973 (2011).

104 S/RES/1973 (2011).

105 R Thakur 'UN breathes life into "Responsibility to protect"' 21 March 2011, Toronto, *The Toronto Star*.

106 EA Heinze 'Norms of intervention, R2P and Libya' (2014) 6(1) *GR2P* 108-109. Dans le même sens: M Haddar & J-Y Moisseron (dir) 'Le monde arabe dans la crise' (2010) 206 *Maghreb-Machrek*, pour qui, le soutien de la Ligue des États arabes 'était nécessaire pour obtenir l'absence de veto de la Chine et de la Russie'.

Pour ce qui est de la Ligue des États arabes, sa Charte des droits de l'homme de 1994 est un instrument assez modeste voire, « primitif »<sup>107</sup> de protection des droits de l'homme car se limite aux seules activités de la Commission permanente arabe des droits de l'homme. Cette lacune fut évidente en Libye au regard des difficultés rencontrées par la Ligue pour trouver un fondement juridique dans ses textes en vue de prévenir les crises et de protéger les populations. La principale réaction de l'Organisation fut la suspension de la Libye – le 22 février 2011 – ; comme si une telle sanction avait pour effet ricochet de protéger la population.

C'est au regard de cette faiblesse structurelle que l'Union africaine, plus expérimentée dans la gestion des crises, a envoyé des émissaires<sup>108</sup> afin de trouver une solution diplomatique. L'action politique de la Ligue arabe est donc assez symbolique et cantonnée à un rôle de relais et de promoteur. Elle a ainsi participé à l'obtention d'un consensus régional incluant la mise en place par le Conseil de sécurité d'une zone d'exclusion aérienne et l'autorisation par ce dernier d'une intervention militaire pour des raisons humanitaires sans le consentement d'un État fonctionnel.<sup>109</sup> Rôle des acteurs africains certes insuffisant, mais décisif car, là où il a fallu des années pour intervenir militairement au Kosovo, il ne fallut que vingt-huit jours à la société internationale pour le faire en Libye.<sup>110</sup>

En Côte d'Ivoire, les faits à l'origine de la crise humanitaire sont sensiblement les mêmes qu'au Kenya : alors que les résultats des élections présidentielles sont proclamés, le président sortant est déclaré vainqueur par le Conseil constitutionnel tandis que la Commission électorale indépendante faisait de son adversaire, le président élu. La crise ivoirienne intéresse les organisations régionales africaines en ce que celles-ci prohibent les changements anticonstitutionnels de gouvernements<sup>111</sup> mais également parce que les conséquences de cette crise sont essentiellement

107 M Amin Al-Midani 'La Ligue des États arabes et les droits de l'homme' (2002) 26 *Scienza & Politica* 114.

108 'Kadhafi accepte la feuille de route de l'UA', 10 avril 2011, Paris, *Le Figaro*, <http://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%3A%2F%2Fwww.lefigaro.fr%2Fflash-actu%2F2011%2F04%2F10%2F97001-20110410FILWWW00224-kadhafi-accepte-la-feuille-de-route-de-l-ua.php>

109 PD Williams 'The road to humanitarian war in Libya' (2011) 3(2) *GR2P* 249.

110 Jeangène Vilmer (n 89) 72, justifie la célérité de cette action du Conseil de sécurité à la fois par le consensus régional et par la grande clarté de la menace.

111 Article 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 ; *Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*, AHG/Decl. 5 (XXXVI) (2000) [*Déclaration de Lomé de 2000*] ; art 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 ; art 45 du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CÉDÉAO du 21 décembre 2001.

humanitaires.<sup>112</sup> Les crimes commis lors de cette crise étaient tels que l'on a parlé de possibilité de génocide, de crimes de guerre et de nettoyage ethnique susceptibles de justifier des mesures d'urgence au titre de la responsabilité de protéger.<sup>113</sup> C'est cependant la charge de crimes contre l'humanité – charge désormais abandonnée – qui a été retenue à l'encontre de L. Gbagbo et de C. Blé Goudé.<sup>114</sup>

Dans sa résolution 1975, autorisant l'intervention des forces françaises Licorne et l'appui de l'opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) déjà en place, le Conseil de sécurité a reconnu la commission des crimes graves et rappelé la responsabilité des parties de protéger les civils. Pour ce qui est de la CÉDÉAO (organisation sous régionale), en privilégiant des solutions diplomatiques ou politiques, son rôle a été déterminant dans la prévention de la crise. Elle a ainsi été la première organisation internationale à intervenir dans le conflit postélectoral. Lors de sa réunion extraordinaire à Abuja (Nigéria) du 7 décembre 2010, elle a pris acte de la situation politique et exprimé « sa vive préoccupation face aux menaces qu'elle fait peser sur le processus de paix et de sortie de crise en Côte d'Ivoire ».<sup>115</sup> En outre, elle a reconnu M. Alassane Ouattara comme président élu de la Côte d'Ivoire et demandé à M. Gbagbo de tirer toutes les conséquences de cette reconnaissance. La mesure la plus retentissante restait cependant la suspension du pays des activités de l'Organisation. La dimension préventive d'une telle décision est très douteuse. Passons ce fait sous silence et remarquons la célérité de la CÉDÉAO ; la prise en charge de la crise n'ayant eu lieu que dix jours après le début de la crise.

Pour ce qui est de l'Union africaine, son rôle basé sur la « prévention réactive » du conflit reste, somme toute, assez classique. En effet, afin d'éviter que la crise ne s'aggravât en conflit ouvert, le Conseil de paix et de sécurité (CPS), organe exécutif de l'Union, a créé lors de sa 259<sup>ème</sup> réunion tenue à Addis-Abeba le 28 janvier 2011, un Groupe de haut niveau pour le règlement de la crise en Côte d'Ivoire. Concrètement, il avait pour

112 B Tchikaya, a ainsi établi un lien entre les fraudes électorales et les crises humanitaires en qualifiant de telles actes de crimes : 'Le crime international de changement anticonstitutionnel de gouvernement' in R. Ben Achour (dir) *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement – Approches de droit constitutionnel et de droit international* (2014) 141-147.

113 F Deng & E Luck *Déclaration sur la situation en Côte d'Ivoire* (19 janvier 2011).

114 Chambre préliminaire III, Mandat d'arrêt à l'encontre de Laurent Koudou Gbagbo ICC-02/11-01/11-1-tFRA. *Affaire : Le Procureur c. Laurent Gbagbo* 23 novembre 2011 Chambre préliminaire III, Mandat d'arrêt à l'encontre de Charles Blé Goudé ICC-02/1102/11-1-tFRA. *Affaire : Le Procureur c. Charles Blé Goudé*, 21 décembre 2011.

115 Communiqué final de la Session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la Côte d'Ivoire du 7 décembre 2010, Abuja.

mission de proposer une évaluation approfondie de la situation à la suite des interactions entre les différents protagonistes. Cette phase politique de la résolution de la crise sur le plan régional a abouti à l'adoption par le CPS d'une décision au cours de sa 265<sup>ème</sup> réunion tenue le 10 mars 2011.<sup>116</sup> Cette dynamique affirmée du CPS de l'UA nécessite des précisions. Le protocole de Durban dans son article 7 lui a confié, en consultation avec le Président de la Commission, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires visant à anticiper et prévenir 'les différends et les conflits, ainsi que les politiques susceptibles de conduire à un génocide et à des crimes contre l'humanité'.<sup>117</sup> C'est une mission d'alerte rapide et d'analyse de la crise au niveau de ses causes directes, c'est-à-dire celles qui sont à l'origine du conflit.

## 4 Conclusion

Comme nous venons de le montrer, les organisations régionales ont joué un rôle relais dans la prévention des crises qui est induite du chapitre VII de la Charte des Nations unies, un rôle de médiation en proposant par différents moyens susmentionnés, des sorties de crise. En revanche, l'efficacité de cette action préventive reste incertaine du fait non seulement, de la singularité de la crise en Libye (révolution arabe) dont la survenance a été imprévisible, mais surtout en raison de l'absence de volonté politique dans l'application des mesures de prévention. Le rôle des organisations régionales dans la prévention des crises libyenne et ivoirienne (promotion, relais, médiation), est resté inefficace car l'absence de volonté politique des acteurs dans l'application des mesures décidées a été un frein important. Cependant, cette opinion doit être tempérée pour ce qui est de l'UA et la CÉDÉAO dans la mesure où les deux organisations régionales ont œuvré de concert et bénéficiaient d'une plus grande expérience en matière de prévention de crise. Après l'analyse de ces actions préventives, nous pouvons constater que la subsidiarité apparaît à la fois sur le plan institutionnel (il y a un échelonnement au niveau des organisations régionales : la CÉDÉAO, puis l'UA et enfin l'ONU) et sur le plan actionnel (il y a également une gradation des moyens de prévention : médiation, reconnaissance de l'autorité « légitime ou légale », suspension de l'État, l'organisme régional, intervention armée).

116 L'action de L'Union africaine s'inscrit dans la même logique que celle de la CÉDÉAO : d'abord une suspension du pays de ses activités, puis une reconnaissance d'Alassane Ouattara et enfin le constat d'une crise sécuritaire et réaffirmation de la responsabilité de protéger des parties.

117 Article 7 du Protocole.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité autorisant une action en vue de protéger les populations, l'apport des acteurs africains dans la phase de réaction reste relativement faible, ceux-ci étant peu outillés sur le plan militaire. Ainsi, ni la résolution 1973, ni la résolution 1975 n'associe les organisations africaines au processus de protection des populations, confortant ainsi le sentiment d'un interventionnisme occidental chaque fois que la responsabilité de protéger donne lieu à l'utilisation de la force. C'est la même timidité des acteurs africains qu'on observe dans la phase de reconstruction de l'État en crise, troisième pilier de la responsabilité de protéger.

