

Sujet 38 : Que reste-t-il de la souveraineté des Etats face au nouveau concept de "responsabilité de protéger" prôné par une certaine communauté internationale ?



Eléments d'introduction

L'initiative d'intervenir dans un Etat en faveur des populations qui y vivent est ancienne. De telles pratiques s'étaient développées au cours du 19^{ème} siècle lorsque les Européens se rendaient en Turquie pour « sauver » les chrétiens vivant dans cet Etat alors qu'en réalité, c'est le Sultan en place qu'ils voulaient déstabiliser. Les partisans de cette pratique parlèrent alors "d'intervention d'humanisme".

Au cours du 20^{ème} siècle, les « interventions d'humanité » ont diminué en raison du pacte de la SDN et de la Charte des Nations Unies qui accordent une importance primordiale au respect de la souveraineté des Etats et à son corollaire qui est la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Le contexte de la guerre froide va aussi contribuer à faire respecter ce principe de non-ingérence. Le rapprochement entre l'Ouest et l'Est et la chute du bloc communiste ont ramené au devant de la scène selon laquelle une puissance peut aller commettre des actes humanitaires dans le territoire d'un autre Etat. Toutefois, la notion de « droit d'ingérence humanitaire » était lancée à la fin des années 80 par Bernard Kouchner (homme politique français, un des fondateurs de Médecins sans frontières) appuyé sur le plan scientifique par le Pr. Mario Bettati, entre autres. Selon ces deux personnalités, il était temps de s'opposer à la « théorie anarchique de la souveraineté des Etats, sacralisée en protection des massacres ».

Par ailleurs, la mondialisation qui caractérise la vie internationale d'aujourd'hui est marquée par la tension entre le développement d'un certain nombre de valeurs telles que le respect des droits de l'homme dont l'assistance humanitaire est une composante et la multiplication entre Etats souverains d'un certain nombre de fléaux d'insécurité dont les conflits avec leur cortège de violations des droits de l'homme la responsabilité de protéger est le prolongement du « droit d'intervention » ; la seule différence est que la responsabilité de protéger requiert une résolution du Conseil de Sécurité sans mandat de celui-ci. Il est évident que la responsabilité de protéger remet en cause le principe de non ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

Eléments de définitions

Souveraineté de l'Etat (selon le lexique des termes juridiques) :

1- Sens initial : caractère suprême du pouvoir étatique

2- Sens dérivé : le pouvoir étatique lui-même, pouvoir de droit (en raison de son institutionnalisation), originaire (c'est-à-dire ne dérivant d'aucun pouvoir) et suprême (en ce sens qu'il n'a pas d'égal dans l'ordre interne, ni de supérieur dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements et par le droit international).

Souveraineté : (selon le dictionnaire de la terminologie du droit international) : « Terme énonçant l'idée du pouvoir de commander joint à la prérogative de ne pas relever d'autrui ».

En réalité, l'Etat parce qu'il est *souverain*, peut décider librement de contracter des obligations ou de respecter les règles qui ont été édictées pour mettre fin à ces obligations. De telle sorte que l'Etat n'échappe pas à toute règle de droit. Mais il échappe simplement à tout engagement qu'il n'aurait pas préalablement accepté, qui est très différent.

Etat : Préciser, du point de vue juridique, qu'il s'agit de la personne morale titulaire de la souveraineté. Chaque Etat est libre de se doter du système politique, économique, social ou culturel qu'il souhaite, sans normalement se référer à une quelconque autorité internationale. Le droit international ne prend pas parti sur les régimes politiques qui devaient être adoptés par les Etats. CIJ 16-10-1975, Sahara Occidental.

La responsabilité de protéger : elle est souvent désignée en français par l'abréviation R2P. La notion de responsabilité de protéger a été créée et développée dans les années 1990. Elle a été mise en discussion au titre de la protection des civiles en période de conflit armé. Dans la Résolution 1265 du 17 septembre 1999 sur les civils au cours des conflits armés.

Dans le document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, du 24 octobre 2005, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont défini le concept de R2P en affirmant à l'unanimité que « (c) c'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Ils sont également convenus que la Communauté internationale devait aider les Etats à s'acquitter de cette responsabilité et à se doter des moyens d'assurer cette protection. Ils ont en outre confirmé que, lorsqu'un Etat « n'assume manifestement pas » la protection de ses populations contre les quatre types spécifiés de crimes et de violations, la Communauté Internationale était prête à mener « en temps voulu une action collective résolue », par l'entremise du Conseil de Sécurité, conformément à la Charte des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité dans sa Résolution 1774 du 28 avril 2008 sur la protection des civiles dans les conflits armés a apporté pour la première fois son soutien à la R2P. L'apparition du concept a suscité beaucoup de controverses. Certains auteurs l'ont considéré comme un changement de paradigme en droit international (Gareth Evans) ou comme un signe de la transformation grandissante du droit international qui évoluerait d'un système de règles établies sur des conceptions étatiques et élitistes, vers une structure fondée sur les intérêts humains et communautaires. Pour d'autres cependant, la R2P est loin d'être quelque chose de nouveau ; qu'il s'agit d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie (Luigi Condorelli, Laurence Boisson De Chazournes). Elle ne serait rien d'autre que l'ingérence humanitaire ou l'intervention humanitaire. La R2P selon ces auteurs largement affirmée dans le droit de Genève (par exemple : la protection sanitaire, des transports sanitaires et des établissements sanitaires en cas de conflit armé, ou encore pour la protection des civiles dans les conflits armés).

Communauté Internationale : Le terme Communauté Internationale » désigne de façon imprécise un ensemble d'Etats influents en matière de politique internationale. Il peut signifier :

- Tous les pays du monde ;
- Les Etats membres de l'ONU ;
- Les Etats membre du Conseils de Sécurité des Nations Unies ;
- Ou bien les pays qui ont une grande influence internationale, notamment les Etats-Unis et leurs alliés.

Ce concept est généralement utilisé par les médias, seulement, les juristes estiment qu'il n'a pas de fondement en droit.

Problématique : le problème central est celui de l'impact de la responsabilité des Etats, notamment les plus faibles. Autrement dit, la souveraineté des Etats est-elle en crise face au concept de la responsabilité de protéger ? le principe de la souveraineté des Etat peut-il résister à la volonté affichée par certains Etats de s'ingérer dans les affaires intérieures des autres Etats ?

Dans la même veine, la libération d'un peuple donné de l'oppression, de la tyrannie ou des souffrances peut-elle être considérée sous certaines conditions comme un devoir pour tout pays ou groupe de pays ? si telle est le cas, dans quelle mesure la souveraineté des Etats de se réconcilierait-elle raisonnablement avec la responsabilité de protéger qui semble désormais établi au regard de l'actualité ?

Annonce du plan

Il convient d'une part, d'analyser l'affaiblissement de la souveraineté des Etats par la responsabilité de protéger (I), d'autre part, de souligner la pertinence de la notion de souveraineté des Etats en droit international ainsi que la nécessaire conciliation des impératifs sécuritaires des Etats souverains et le respect de la dignité de la personne humaine.

I- La responsabilité de protéger porte atteinte à la souveraineté des Etats

A- La responsabilité de protéger altère la souveraineté des Etats

La Charte de l'OUA d'Addis-Abeba de 1963 et l'acte constitutif de l'Union Africaine de 2001 reprennent avec force détails les principes fondamentaux de la souveraineté consacrés par la Charte des Nations Unies, que le droit d'ingérence humanitaire tend à contrarier.

1- L'entorse aux principes d'égalité souveraine, d'intégrité territoriale, d'indépendance politique des Etats (article 2 paragraphe 1 et 4 de la Charte des Nations Unies dans la Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 sur les principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, qui énonce : « *tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part des autres Etat* ».

2- L'entorse au principe de non-intervention : article 15 § 8 du Pacte de la SDN qui mentionne l'existence de questions « que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats » de la Charte des Nations Unies : article 2 § 7 qui évoque « les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats ».

3- Le droit de tout Etat de conduire ses affaires sans ingérence extérieure fait partie du droit international coutumier : CIJ, arrêt du 27 juin 1986, affaire des activités militaires et paramilitaires du Nicaragua et contre celui-ci. L'interdiction de l'ingérence concerne toutes les matières sur lesquelles le principe de souveraineté permet aux Etats de se déterminer librement : choix du système politique, économique, social ou culturel, ou formulation des relations extérieures. Toute action militaire de contrainte ou soutien à l'activité subversive à l'intérieur d'un autre Etat constituerait une intervention illicite.

B- Les insuffisances de la responsabilité de protéger

1- la responsabilité de protéger n'a pas de contours objectivement définis

a- La responsabilité de protéger n'est pas suffisamment réglementée en droit international

- Elle n'est ni une norme conventionnelle, ni une norme coutumière.
- La responsabilité de protéger n'est pas reconnue par la jurisprudence internationale. La CIJ ne s'est pas encore prononcée sur la juridiction du concept de responsabilité de protéger. Dans l'affaire Génocide de 2007, elle a eu l'occasion de le faire mais s'est obtenue en dépit de son évocation par le Professeur Luigi Conderelli, Conseil de la Bosnie.

b- La responsabilité de protéger est controversée

Elle suscite la prudence et la méfiance de la part de nombre d'Etats, notamment la Russie et la Chine, pour lesquels elle est contraire aux principes fondamentaux de la Charte de l'ONU. D'où le compromis réalisé avant l'adoption de la résolution 1974 du CSNU (2006) consistant à réaffirmer les principes classiques et fondamentaux des articles 1 paragraphe 1 à 4 et 2 paragraphe 1 à 7 de la Charte dans son préambule.

La déclaration du sommet du groupe des « 77 » réuni à la Havane le 14 avril 2000 traduit encore la méfiance des pays du Tiers monde à toute idée de « responsabilité de protéger » en ces termes : « *nous réaffirmons la nécessité d'une activité des Nations Unes. Nous rejetons le soi-disant « droit d'intervention humanitaire (forme ancienne de la R2P) qui n'a aucun fondement juridique dans la Charte des Nations Unies et dans les principes généraux du droit international public... »*

2- l'instrumentalisation de la responsabilité de protéger

a- La responsabilité de protéger constitue un prétexte dont se servent les grandes puissances pour porter atteinte à la souveraineté des pays en voie de développement et renverser les régimes politiques considérés comme étant illégitimes (l'intervention de l'OTAN en Libye).

La responsabilité de protéger s'appréhende ainsi comme un instrument utilisé par les grandes puissances pour violer la souveraineté des Etats faibles du Tiers Monde. Exemple : l'Opération Turquoise (intervention de l'armée française au Rwanda pour des raisons humanitaires), l'intervention de l'OTAN au Kosovo, la coalition anglo-américaine en Irak, l'intervention de l'OTAN en Libye, de la France en Côte d'Ivoire...

b- La non-invocation de la responsabilité de protéger vis-à-vis des Etats militairement forts malgré les cas de violation des droits de l'Homme :

- Cas de la Chine au Tibet ;
- Cas de la Russie en Tchétchénie ;
- Cas d'Israël dans la bande de Gaza (en Palestine).

c- L'absence d'une approche justifiant le déclenchement de la responsabilité de protéger (similitude des événements de la responsabilité de protéger contre la Libye seule).

II- La souveraineté des Etats demeure cependant un principe fondamental en droit international qui implique en conséquence la recherche d'un équilibre face à la montée en puissance de la responsabilité de protéger

Dans son acceptation moderne, la souveraineté implique une double responsabilité : externe, c'est-à-dire respecter la souveraineté des autres Etats et interne, la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'Etat. Dans les actes internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans la pratique des Nations Unes et dans la pratique étatique elle-même, la **souveraineté** s'entend comme englobant ces deux responsabilités. La souveraineté considérée comme responsabilité représente désormais la condition minimale à remplir pour les Etats désireux de monter qu'ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale. La non-ingérence ne doit en aucun cas s'assimiler à une indifférence.

A- Les éléments constitutifs de la souveraineté des Etats demeurent au plan du droit

Pour établir le lien entre souveraineté des Etats et responsabilité de protéger, le Juge Mas Hubert dans l'affaire Ile de Palmas, sentence du 4 avril 1928, affirme que « la souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a

pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire, les droits des autres Etats, (...) ainsi que les droits que chaque Etat peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger ». La responsabilité de protéger vise à construire une souveraineté responsable et non à la saper.

1- La protection des civils incombe au premier chef aux Gouvernements

La protection de la population est un attribut de la souveraineté. Selon le paragraphe 138 du Document final du sommet mondial de 2005, « c'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». L'Etat doit prévenir ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par des moyens nécessaires et appropriés.

2- La communauté internationale n'intervient que lorsque les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas protéger leurs citoyens

Selon le paragraphe 139 du Document final du sommet mondial de 2005, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont convenu que la Communauté internationale devait aider les Etats à s'acquitter de cette responsabilité et à se doter des moyens d'assurer cette protection. Ils ont en outre confirmé que, lorsqu'un Etat « n'assume manifestement pas » la protection de ses populations contre les quatre types spécifiés de crimes et de violations, la Communauté Internationale était prête à mener « en temps voulu une action collective résolue », par l'entremise du Conseil de Sécurité, conformément à la Charte des Nations Unies. Les actions de la communauté internationale doivent s'exercer dans la limite des chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations Unies, ce qui est conforme au droit international et ne peut nullement être interprété comme une entorse à la souveraineté des Etats.

3- L'Etat continue d'exercer sa souveraineté pleine sur ses ressources naturelles au plan du droit.

B- L'encadrement de l'intervention de la communauté internationale au titre de la « responsabilité de protéger »

1- Les conditions de licéité de la « responsabilité de protéger »

a- Le vote d'une résolution des Nations Unies ou d'autres organes compétents (exemple : Résolution 1975 (2011) dans le cadre de la crise ivoirienne ; résolution 1973 du 18 mars 2011 contre le Gouvernement Libyen, etc.) ;

b- Le libre accès aux victimes et dans l'intérêt de celles-ci. La CIJ avait indiqué dans son arrêt du 27 juin 1986 dans l'affaire du Nicaragua que : « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quelque soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considéré comme une intervention illicite où, à tout autre point de vue contraire au droit international ».

c- Non discrimination dans les secours. Le droit humanitaire, produit des Etats souverains, et qui s'exprime au travers des 4 Conventions de Genève du 12 août 1949 et des deux protocoles additionnels du 8 juin 1977 y affirment le principe de l'accès aux victimes : par exemple, l'article 59§3, 4^{ème} convention de Genève. Ce droit humanitaire qui semble réservé à quelques Etats puissants.

Résumant les conditions de licéité d'une assistance humanitaire internationale, la CIJ énonce (arrêt du 27 juin 1986) : « Pour ne pas avoir le caractère d'une intervention

condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat, non seulement l'assistance humanitaire doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de Croix-Rouge à savoir prévenir et alléger les souffrances de l'homme, protéger la vie et la santé, faire respecter la personne humaine ; elle doit aussi et surtout être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin ».

2- La nécessité de circonscrire le contenu du concept de « responsabilité de protéger »

a- le concept devrait mettre l'accent sur l'utilisation des moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques pour protéger les droits de l'homme et le bien-être des populations civiles ;

b- les mesures coercitives devraient être autorisées par le Conseil de Sécurité et en dernier recours, après épuisement de toutes les voies pacifiques. Elles doivent apparaître comme l'ultime moyen de sauver des vies ;

c- la nécessité de développer des moyens de dissuasion pour éviter le détournement de la R2P à des fins inavouées. Selon le rapport du Secrétariat Général des Nations Unies du 12 janvier 2009 à l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la mise en œuvre de la R2P « pour dissuader des Etats ou des groupes d'Etats de détourner la responsabilité de protéger à des fins inappropriées, le meilleur moyen est de développer pleinement la stratégie, les normes, les procédures, les instruments et les pratiques de l'Organisation des Nations Unies pour mettre en œuvre cette responsabilité ».

Conclusion

Le but ultime de la responsabilité de protéger est de sauver des vies en empêchant les pires violations des droits de l'homme, commises à grande échelle, tout en renforçant la Charte dans ses dispositions et dans son esprit ainsi que les principes fondamentaux d'une souveraineté responsable.