



UNIVERSITÉ
LAVAL

Institut québécois
des hautes études internationales

Quelle responsabilité de protéger en cas de catastrophes politiques extrêmes ?

En invoquant la responsabilité qu'aurait la communauté internationale de protéger les populations rendues vulnérables par le passage du typhon Nargis dans le delta de l'Irrawaddy, en mai 2008, et en suggérant que le Conseil de sécurité soit saisi du dossier et use des prérogatives qui sont les siennes pour contraindre la junte militaire au pouvoir en Birmanie (Myanmar) à accepter l'assistance internationale, le ministre français des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, a provoqué une controverse quant à la signification et à la portée du concept de responsabilité de protéger. Depuis, les événements survenus au Zimbabwe et en Géorgie ont non seulement contribué à relancer la vieille question des options politiques dont dispose la communauté internationale pour faire face à des situations d'urgence humanitaire, mais aussi à nourrir une troublante confusion des genres en matière de protection des populations menacées en cas de catastrophes politiques extrêmes.



Jean-François Thibault
Professeur agrégé au Département de science politique de l'Université de Moncton, professeur associé au Programme Paix et sécurité internationales des HEI et membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROOP-CERIUM) de l'Université de Montréal

L'on se souviendra que dans son rapport publié en décembre 2001, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté de l'État (CIISE) avait explicitement ouvert la porte à une telle interprétation extensive de la responsabilité de protéger des populations menacées par l'action ou l'inaction d'un État. Celle-ci estimait en effet que le seuil d'une « juste cause » serait atteint lorsque des « pertes considérables en vies humaines, effectives ou présumées,

qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'État, soit à la négligence de l'État ou à son incapacité à agir, soit encore à la défaillance de l'État »¹. Ce seuil de juste cause auquel les Commissaires songeaient alors comprenait tout à la fois le cas d'un véritable nettoyage ethnique « perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur

ou le viol », que celui où un État en déliquescence ne pourrait pas ou ne voudrait pas faire face à la situation ou encore lorsqu'un État refuserait de demander de l'aide. Ainsi les Commissaires mentionnaient-ils explicitement le cas d'une « catastrophe naturelle ou écologique extraordinaire » risquant de produire d'importantes pertes en vies humaines².

1. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001, § 4.19.

2. *Ibid.*, § 4.20.

C'est précisément cette porte sans doute trop largement ouverte qui sera au cœur des débats tendus ayant entouré l'adoption des paragraphes 138 et 139 du « Document final » par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2005. Tout en acceptant le principe d'une responsabilité de protéger ses citoyens qui incomberait d'abord à l'État concerné, les membres de l'Assemblée générale s'accordèrent néanmoins, après six mois de difficiles négociations, pour limiter le seuil de juste cause motivant d'intervenir à des fins de protection des populations menacées aux seuls cas de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique, et de crimes contre l'humanité³. Qui plus est, les références à cette responsabilité de protéger furent placées dans la section « Droits de l'homme et état de droit » plutôt que dans la section « Paix et sécurité collective », à l'instar des paragraphes relatifs au règlement pacifique des différends, au maintien et à la consolidation de la paix ou aux sanctions et à l'emploi de la force.

L'objectif visé par cette appréciation pour le moins restrictive de la responsabilité de protéger consistait alors essentiellement à calmer les ardeurs des « zélotes humanitaires » et à dissuader les États de soulever l'opportunité d'une intervention armée sans qu'existent des motifs raisonnables, concourant ainsi espéraient-ils à réduire les risques d'abus que de telles interventions à des fins de protection laissent invariablement planer.

Plus fondamentalement peut-être, le problème essentiel que soulève la sortie de B. Kouchner se doit d'être ici apprécié à la lumière du fait qu'il n'existe toujours aucun instrument occupant une place équivalente, pour les catastrophes politiques extrêmes, à celle que les quatre Conventions de Genève de 1949 ainsi que leurs Protocoles additionnels de 1977 occupent dans le cas de la protection à accorder aux victimes des conflits armés. Certes, certains instruments internationaux – pensons par exemple au droit relatif

aux réfugiés, relatif aux privilèges et immunités ou encore au droit douanier et au droit des transports⁴ – comportent des clauses qui peuvent apparaître pertinentes dans le cas d'une catastrophe naturelle ou écologique. Notamment si celle-ci semble également liée et même ostensiblement alimentée par une crise politique. Pourtant, ultimement, le cadre juridique international demeure, en matière de catastrophes politiques extrêmes, incomplet et il manque très singulièrement de cohérence⁵. Dès lors, si pour plusieurs observateurs le principe de responsabilité de protéger marque bel et bien une transformation doctrinale du droit international, contribuant notamment à « assembler une série d'acquis juridiques dans un cadre unitaire »⁶ applicable aux crimes

L'objectif visé par cette appréciation pour le moins restrictive de la responsabilité de protéger consistait alors essentiellement à calmer les ardeurs des « zélotes humanitaires »

de masse, d'autres soulignent au contraire qu'une interprétation trop extensive de ce principe allant au-delà du seuil défini dans le Document final, risquerait de rendre encore plus confuses les modalités internationales de secours et d'assistance à apporter aux victimes de catastrophes humanitaires.



Source : <http://www.undp.org>

Ironiquement, mais l'est-ce vraiment, c'est précisément en ayant à l'esprit la confusion pouvant naître de l'usage tradi-

tionnellement fait de la notion d'intervention dite « humanitaire » pour désigner les efforts déployés par la communauté internationale en vue d'assurer, le cas échéant en usant de la force armée, la protection des populations menacées, que les membres de la CMISE ont plutôt jugé bon de privilégier l'usage du concept de responsabilité de protéger. Le changement terminologique correspondait en effet, selon les Commissaires, à une modification de perspective qui devait notamment permettre de concentrer l'attention sur les « besoins urgents des bénéficiaires éventuels de l'intervention », c'est-à-dire les populations menacées, plutôt que de s'enfoncer dans l'insoluble « débat souveraineté-intervention »⁷. Reste cependant, et de l'aveu même des Commissaires, qu'une telle modification terminologique ne change « bien évidemment rien aux questions de fond qui doivent être réglées ». Ainsi, ajoutèrent-ils, « les enjeux moraux, juridiques, politiques et opérationnels... sont toujours là et toujours aussi difficiles et controversés. »⁸

Sans doute est-ce pourquoi, face à des questions de fond qui demeurent les mêmes, alors que les réponses apparaissent finalement toujours aussi peu satisfaisantes, et devant la frustration et l'impatience qui gagnent les esprits lorsqu'ils sont confrontés à des gestes

3. Document final du Sommet mondial de 2005, Doc. off. NU A/60/L.1, 20 septembre 2005, §§ 138-139.

4. D'autres instruments existent telles les résolutions 46/182 (19 décembre 1991) sur le Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence, 57/150 (16 décembre 2002) sur les Opérations internationales de recherche et de secours en milieu urbain et 62/92 (17 décembre 2007) sur la Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles. Notons également l'existence du « Cadre d'action de Hyogo » visant à favoriser la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes, du « Code de conduite CR/CR ONG » du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales et, enfin, de la Charte humanitaire Sphère (voir « Saviez-vous que ? » ci-bas).

5. David Fisher, « Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents », Genève, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007.

6. Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « De la 'Responsabilité de protéger', ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, vol. 110, n° 1, 2006, p. 13.

7. CISE, *op. cit.*, § 2.28.

8. *Ibid.*, § 2.25.

qui défie l'entendement, la tentation semble tout à fait irrésistible d'user du langage de la morale et d'invoquer, comme B. Kouchner le fit, tout à la fois l'urgence d'une catastrophe politique extrême pour justifier une intervention, y compris en soulevant la menace de passer outre au consentement de l'État⁹, de recourir à la force coercitive¹⁰ et peut-être même, comme certains n'ont guère hésité à le faire, en invoquant le précédent du Kosovo pour court-circuiter les hésitations du Conseil de sécurité puisque, dans l'un et l'autre cas, cela aurait moralement été « la bonne chose à faire. »¹¹

S'il peut sembler tout à fait approprié de s'insurger de la manière dont la junte militaire au pouvoir en Birmanie/Myanmar semble demeurer insensible quant au sort de sa population frappée par un désastre – insensibilité que certains n'hésitent guère à associer à un crime contre l'humanité¹² – en invoquant le concept de responsabilité de protéger et en cherchant ainsi à forcer la main de la communauté internationale, B. Kouchner contribue à miner un peu plus la crédibilité, et ce faisant à braquer les résistances, face à un concept qui est encore très loin de faire consensus. Tel est le cas en Asie¹³, mais également de plus en plus souvent chez ceux-là mêmes qui en septembre 2005 l'ont introduit dans le Document final¹⁴.

Alors que l'on estime généralement que le concept de responsabilité de protéger a joui d'un remarquable succès d'estime depuis 2001, la résistance qu'il soulève néanmoins est apparue au grand jour à l'occasion de l'audition d'approbation de Edward C. Luck comme Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger. Plusieurs États affirmèrent alors que le concept n'aurait pas à proprement parler été accepté ou adopté en septembre 2005 et qu'il faisait encore l'objet de discussion au sein de l'Assemblée générale.

Dans ces circonstances, le risque de délégitimation est d'autant plus grand que, comme B. Kouchner le reconnaît d'ailleurs lui-même, la perspective restrictive qui a été retenue dans le « Document final » fait en sorte que le concept ne peut autoriser les secours et l'assistance qu'il conviendrait vraisemblablement d'apporter aux victimes de ce que les résolutions 43/131 (8 décembre 1988) et 45/100 (14 décembre 1990) de l'Assemblée générale désignent comme des « catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre ».

Alors que l'on estime généralement que le concept de responsabilité de protéger a joui d'un remarquable succès d'estime depuis 2001, la résistance qu'il soulève néanmoins est apparue au grand jour à l'occasion de l'audition d'approbation de Edward C. Luck

On le voit bien, au fond, les principaux enjeux que soulève aujourd'hui le concept de responsabilité de protéger sont de nature fondamentalement politique. En étant sans doute

trop étroitement associée à l'exposé des paramètres devant encadrer une réaction coercitive, sans doute inévitable étant donné l'orientation même que s'est donnée la Commission, c'est le pan préventif du concept qui aura été marginalisé. Nulle surprise, par conséquent, à ce que se soit la réflexion collective sur les modalités internationales de secours et d'assistance à apporter aux populations vulnérables qui apparaît encore une fois sacrifiée ici.

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.

9. Rappelons que la résolution 62/92 adoptée le 17 décembre 2007 (voir note 4 plus haut) stipule clairement que « c'est à l'État sinistré qu'il incombe au premier chef de lancer, organiser, coordonner et exécuter les activités d'aide humanitaire sur son territoire et de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets d'une catastrophe naturelle. »

10. Bernard Kouchner, « Birmanie : morale de l'extrême urgence », *Le Monde*, 19 mai 2008.

11. Andrew O'Neil, « Kosovo Aid the Model », *The Australian*, 14 mai 2008.

12. Gareth Evans, « Facing Up to Our Responsibility », *The Guardian*, 12 mai 2008.

13. Ramesh Thakur, « Applying the UN Responsibility-to-Protect Doctrine Too Broadly, to Natural Disasters, Could Do More Harm than Good », *YaleGlobal*, 19 mai 2008 ; Ramesh Thakur, « Macho Move Would Make Burma's Plight Even Worse », *The Japan Times*, 2 juin 2008.

14. Voir le compte rendu analytique des délibérations de la Cinquième commission sur les questions administratives et budgétaires, Doc. off. NU A/C.5/62/SR.28, 4 mars 2008.

Saviez-vous que ?

- Initié en 1997 par un groupe d'agences humanitaires, ainsi que par le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'initiative Sphère a comme objectif d'améliorer l'efficacité dans le secteur de l'assistance humanitaire.
- La Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes définissent pour la première fois ce que les personnes affectées par une catastrophe sont en droit d'attendre de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe. Sphère se fonde sur deux principes fondamentaux : premièrement, que toutes les mesures possibles doivent être prises pour alléger la souffrance humaine résultant des conflits et des catastrophes ; deuxièmement, que les personnes touchées par les catastrophes ont le droit de vivre dans la dignité, et donc le droit à l'assistance.
- La Charte a ainsi identifié des normes minimales dans cinq domaines essentiels de l'assistance humanitaire : approvisionnement en eau et assainissement, nutrition, aide alimentaire, aménagement des abris et des sites, et services médicaux.
- La Charte comporte également une norme d'intervention humanitaire « dans les situations où les autorités compétentes ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de protection et d'assistance de la population se trouvant sur le territoire sous leur contrôle, ou ne sont pas disposées à le faire, et lorsque l'évaluation initiale et l'analyse indiquent que ces besoins ne sont pas satisfaits ».

Source: <http://www.sphereproject.org/french/handbook/pages/navbook.htm>

Pour en savoir plus

- Alex Bellamy, « The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention », *International Affairs*, vol. 84, n° 2, 2008, pp. 615-639.
- Gareth Evans, « The Responsibility to Protect : An Idea Whose Time Has Come... and Gone? », *International Relations*, vol. 22, n° 3, 2008, pp. 283-298.
- Edward C. Luck, « The United Nations and the Responsibility to Protect », Policy Analysis Brief, The Stanley Foundation, août 2008.
- Jean-François Thibault, « La Responsabilité de protéger et le problème de l'autorité appropriée », dans Jocelyn Coulon, dir., *Guide du maintien de la paix 2008*, Montréal, Athéna Éditions/Cepes, 2007, pp. 103-117.
- Jean-François Thibault, « Military Intervention and the Indeterminacy of the Responsibility to Protect (Guest Editorial) », *Human Security Journal*, n° 7, 2008, pp. 8-13.

Pour plus d'informations sur ces activités, contactez le Programme Paix et sécurité internationales à l'adresse suivante : psi@hei.ulaval.ca

Sécurité mondiale

- **Rédacteur :** Professeur *Olivier Delas*
 - **Assistante de rédaction :** *Oana Tranca*
 - **Publiée par :** *Le Programme Paix et sécurité internationales*
Gérard Hervouet, Directeur
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*
- Pour informations : 418 656-7771*