



# Assemblée générale

Distr. générale  
9 septembre 2009  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-troisième session

Points 44 et 107 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes  
issus des grandes conférences et réunions au sommet  
organisées par les Nations Unies dans les domaines  
économique et social et dans les domaines connexes**

**Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire**

## **Note de réflexion sur la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité**

### **Note du Président de l'Assemblée générale**

1. Le Président de la soixante-troisième session de l'Assemblée générale a l'honneur de transmettre aux États Membres comme document de l'Assemblée générale la note de réflexion sur la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité (voir annexe).
2. Les États Membres se rappelleront que cette note de réflexion a été diffusée en tant que contribution au Dialogue thématique interactif de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la responsabilité de protéger, qui s'est tenu le 23 juillet 2009, et au débat plénier consacré ensuite au rapport du Secrétaire général (A/63/677) sur le même sujet les 23 et 24 juillet 2009.
3. Quatre intellectuels de grande renommée, Noam Chomsky (États-Unis d'Amérique), Jean Bricmont (Belgique), Gareth Evans (Australie) et Ngugi wa Thiong'o (Kenya), ont présenté à l'Assemblée générale leurs observations et leurs analyses, procédant à un échange de vues d'une grande richesse avec les États Membres.
4. Aux fins d'un dialogue fructueux, les quatre éminents intervenants ont été invités à répondre à quatre questions pour déterminer si les États Membres et le système de sécurité collective devaient commencer à mettre en œuvre la responsabilité de protéger et, dans l'affirmative, quand ils devaient le faire. Ces questions étaient les suivantes :



- Les règles s'appliquent-elles en principe de manière égale à tous les États-nations, et peuvent-elles s'appliquer de manière égale dans la pratique?
- L'adoption du principe de la responsabilité de protéger dans la pratique de la sécurité collective a-t-elle plus de chances de renforcer le respect du droit international ou de l'affaiblir?
- La doctrine de la responsabilité de protéger est-elle nécessaire et, à l'inverse, garantit-elle que les États interviendront pour empêcher un nouveau Rwanda?
- Avons-nous les moyens de rendre comptables de leurs actes ceux qui abuseraient du droit d'user de la force contre d'autres États, que la responsabilité de protéger conférerait aux États-nations?

5. Les États Membres disposent ainsi d'un cadre de réflexion utile pour se pencher sur les difficultés multiples et complexes que soulève l'amélioration du système de sécurité collective.

6. Les déclarations faites par les États Membres et les intervenants lors du Dialogue thématique sur la responsabilité de protéger peuvent être consultées sur le site Web du Président de l'Assemblée générale.

## Annexe

### **Note de réflexion sur la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité**

Les cinq principaux documents dans lesquels la responsabilité de protéger est énoncée sont : le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement; le rapport du Secrétaire général intitulé « Dans une liberté plus grande »; le Document final du Sommet mondial de 2005; la résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité; le rapport du Secrétaire général intitulé « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger ». Aucun de ces documents ne peut être considéré comme une source de droit international ayant force obligatoire aux termes de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice qui énumère les sources classiques du droit international.

Aux négociations sur le Document final du Sommet mondial, le Représentant permanent des États-Unis, John Bolton, a dit justement que l'engagement pris dans le Document n'avait pas un caractère juridique. Le Document est soigneusement nuancé pour exprimer les intentions des États Membres. L'engagement pris au paragraphe 138 concernant la responsabilité qu'a chaque État de protéger ses populations est sans équivoque. S'agissant de l'aide de la communauté internationale aux États, l'expression utilisée est un appel général (« devrait, si nécessaire »). Le paragraphe 139 poursuit dans cette optique nuancée. Le choix des termes est sans équivoque et inconditionnel : « 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. Le Document final est très prudent lorsqu'il s'agit de la responsabilité de mener une action, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément au chapitre VII. Quatre qualificatifs au moins sont employés au paragraphe 139. Premièrement, les chefs d'État se bornent à réaffirmer qu'ils sont « prêts » à mener une action, ce qui suppose une intervention volontaire plutôt qu'obligatoire. Deuxièmement, ils ne sont prêts à le faire qu'« au cas par cas », excluant ainsi une responsabilité systématique. Troisièmement, ils précisent que cela doit se faire « en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes » et, quatrièmement, « conformément à la Charte » (qui ne vise que les menaces immédiates pour la paix et la sécurité internationales). Enfin, les chefs d'États soulignent « que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, 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 (non souligné dans l'original). Il est donc tout à fait clair que l'engagement pris n'a pas force obligatoire et que s'agissant de la responsabilité qui lui incombe en vertu de la Charte, l'Assemblée générale est chargée d'élaborer des fondements juridiques.

Ce sont les grandes luttes anticoloniales et les luttes contre l'apartheid qui ont rétabli les droits fondamentaux des populations des pays en développement et qui constituent donc la plus importante application de la responsabilité de protéger dans l'histoire mondiale. Leur réussite a vraisemblablement débouché sur une gouvernance plus humaine en Europe et ainsi, au moins indirectement, amélioré la

protection des populations d'Europe également. Le colonialisme et l'interventionnisme utilisaient l'argument de la responsabilité de protéger. La souveraineté nationale dans les pays en développement est une condition nécessaire de l'accès stable aux droits politiques, sociaux et économiques et il a fallu consentir des sacrifices considérables pour la recouvrer et garantir ces droits aux populations. Comme il est dit dans la Déclaration d'indépendance des États-Unis, le peuple a le droit de s'affranchir de son gouvernement lorsque ce dernier l'opprime et ne s'est donc pas acquitté de sa responsabilité envers lui. Le peuple a des droits inaliénables et il est souverain. Le concept de souveraineté en tant que responsabilité revêt soit ce sens là, et n'a donc pas un sens nouveau, soit il a un sens qui n'a aucun fondement dans le droit international, à savoir qu'une organisation étrangère peut exercer cette responsabilité. Il ne doit pas devenir un moyen de violer la souveraineté nationale. Le concept de responsabilité de protéger est une obligation de souverain et si elle est exercée par une organisation extérieure, la souveraineté passe des mains du peuple du pays concerné à cette organisation. Le peuple à protéger n'est plus un détenteur de droits; il devient une pupille de l'organisation.

La communauté internationale ne peut rester silencieuse face au génocide, à la purification ethnique, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. Mais la réponse de l'ONU doit être prévisible, viable et efficace sans compromettre la crédibilité de l'Organisation qui repose sur des valeurs fondamentales consacrées dans la Charte. Ce sont donc les aspects de la responsabilité de protéger qui concernent la prévention qui sont à la fois importants et applicables mais ils appellent à la fois une interprétation précise et une volonté politique. Une véritable coopération économique dans un contexte international propice contribuerait grandement à éviter les situations relevant de la responsabilité de protéger. Pour cela, il faut réformer la gouvernance économique internationale, tout particulièrement les institutions de Bretton Woods et leurs conseils procycliques, notamment se tourner vers les cultures marchandes et éliminer les subventions. La volonté politique est nécessaire pour coordonner l'action internationale axée sur le développement en vue de donner suite au Consensus de Monterrey, d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de mettre en œuvre le texte issu de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement. Le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix nous offrent des moyens précieux de renforcement des capacités et de prévention.

Par ailleurs, les éléments qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler une action résolue menée en temps voulu sont bien plus problématiques. Les paragraphes 4 et 7 de l'Article 2 de la Charte interdisent l'emploi de la force. L'Article 24 confère au Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et l'Article 39 celle de constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et de décider quelles mesures seront prises pour rétablir la paix. L'Article 41 prévoit la rupture des relations diplomatiques, le recours aux sanctions ou à l'embargo. Si ces mesures étaient inadéquates, l'Article 42 autorise le recours à la force. Aucun de ces articles ne prévoit la responsabilité de protéger à moins que la situation ne constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Les pouvoirs du Conseil de sécurité ne visent pas même les violations des obligations juridiques internationales mais une menace immédiate pour la paix et la sécurité internationales. La sécurité collective est un instrument spécialisé permettant de faire face aux menaces pour la

paix et la sécurité internationales et non pas un mécanisme permettant de faire appliquer le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Le pouvoir discrétionnaire accordé au Conseil de sécurité, qui peut déterminer qu'une situation constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, dénote un engagement variable complètement différent du soulagement systématique de la souffrance qu'implique la responsabilité de protéger. Le Conseil de sécurité n'a pas voulu céder à la Cour internationale de Justice le pouvoir de déterminer les crimes d'agression.

Si une situation relevant de la responsabilité de protéger devient une menace contre la paix et la sécurité internationales, la question du veto se pose. Le veto fait qu'une violation commise par un membre permanent ou un État Membre sous sa protection peut échapper à toute sanction. Les États Membres devront donc décider si les membres permanents doivent s'engager à « s'abstenir d'user ou de menacer d'user du droit de veto » dans les situations relevant de la responsabilité de protéger ou s'il convient de modifier la Charte. Une telle « entente mutuelle » n'emporte aucune obligation permanente et n'a donc aucune valeur juridique. Le problème est que si un membre permanent a usé de son droit de veto, l'Assemblée générale ne peut l'annuler; en outre, l'Assemblée ne peut se saisir d'une question inscrite à l'ordre du jour du Conseil. Le projet d'articles de la Commission du droit international et le troisième rapport sur la responsabilité des organisations internationales disent qu'un État ne peut invoquer le droit interne pour se soustraire à ses obligations. Si le droit interne et la Charte [par. 3) de l'Article 27] vont à l'encontre de l'exercice de la responsabilité de protéger, le veto doit-il être supprimé dans de tels cas ou faut-il renoncer à cette responsabilité? L'existence du veto et l'érosion de la mondialisation renforcent le paradigme westphalien face au paradigme de la responsabilité de protéger, centré sur les droits individuels. Les procédures du Conseil ne comportent aucune disposition garantissant leur régularité, et ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours en révision. En outre, les États Membres doivent déterminer si, comme disait le Secrétaire général Kofi Annan, l'assise politique du Conseil est beaucoup trop restreinte pour ce qui est de la prise de décisions. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dispose qu'un État peut saisir les organes appropriés de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent des mesures pour la prévention et la répression des actes de génocide ou des actes visant à préparer un génocide. Ce n'est pas l'absence de normes juridiques relatives à la responsabilité de protéger qui constitue le véritable obstacle à la prise de mesures efficaces mais bien le veto et l'absence de réforme du Conseil de sécurité (dans un article sur le génocide du Rwanda, le Secrétaire général adjoint Ibrahim Gambari avait tiré la même conclusion).

Par ailleurs, suffit-il de demander aux États Membres de devenir parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale? N'est-il pas tout aussi essentiel de doter le Statut de Rome d'une définition de l'agression afin d'empêcher tout aventurisme avant que la responsabilité de protéger ne soit développée? De plus, la Cour reste sous l'autorité du Conseil puisque celui-ci peut reporter d'un an, indéfiniment, l'examen d'une affaire.

En cas de violation d'une obligation découlant de normes impératives, le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État dispose que les États sont tenus 1) de coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à cette violation [Art. 41 i)] et 2) de s'abstenir de reconnaître comme

licite une situation créée par cette violation et de prêter aide ou assistance au maintien de cette situation [Art. 41 ii)]. Le recours à la force militaire est expressément exclu de l'éventail des contre-mesures. L'alinéa a) du paragraphe i) de l'Article 50 dit clairement que les contre-mesures ne peuvent porter aucune atteinte « à l'obligation de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force telle qu'elle est énoncée dans la Charte des Nations Unies ». Il revient aux États Membres de décider si la responsabilité de protéger, sous son aspect non contraignant, ajoute quoique ce soit aux articles de la Commission du droit international ou aux dispositions du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Selon la Cour internationale de Justice, « quand les droits de l'homme sont protégés par des conventions internationales, cette protection se traduit par des dispositions prévues dans le texte des conventions elles-mêmes [...] l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits ». Une armée peut-elle mener une guerre pour les droits de l'homme sans faire plus de tort que les violations auxquelles elle entend mettre fin? En termes de souffrance de la population, ne serait-ce pas aussi le cas de sanctions provoquant la mort des plus vulnérables – les femmes et les enfants – par la malnutrition et le manque de médicaments? Le recours à l'emploi de la force ne compromettrait-il pas et n'affaiblirait-il pas aussi le droit international humanitaire?

Au vu des ressources disponibles, alors qu'il n'y a même pas assez d'effectifs pour les opérations cruciales de maintien de la paix, y aurait-il une capacité de déploiement rapide ou préventif?

Évoquant la responsabilité de protéger devant l'Assemblée générale en avril 2008, S. S. le pape Benoît XVI a souligné que toute intervention devait se faire « avec les moyens juridiques prévus par la Charte des Nations Unies et par d'autres instruments internationaux ». Ceux-ci n'incluent pas l'emploi de la force militaire. Le pape a dit également que les « principes qui fondent l'ordre international » devaient être respectés. Ces principes comprennent la souveraineté et excluent l'emploi de la force. L'accent mis par Jésus sur la redistribution des richesses aux démunis et la non-violence souligne la juste perspective de la responsabilité de protéger.

Pour ce qui est d'un éventuel mécanisme d'alerte rapide, outre la responsabilité du Secrétariat de l'Organisation et le contrôle de l'Assemblée, les États Membres doivent déterminer si le Secrétariat doit faire quoi que ce soit avant que l'Assemblée n'ait développé le concept et établi son fondement juridique.

Enfin, quoi qu'elle décide, l'Assemblée veillera, selon la formule de Jürgen Habermas, à ne pas briser involontairement, si peu que ce soit, les liens civilisateurs que la Charte des Nations Unies a posés à juste titre sur le processus de réalisation des objectifs.