

RESPONSABILITE DE PROTEGER : LE ROLE DU PARLEMENT DANS LA PROTECTION DES CIVILS

Projet de Rapport présenté par M. S. Janquin (France), co-rapporteur

a) *L'émergence de la notion de "responsabilité de protéger"*

La question de l'intervention à des fins de protection humaine est une des plus délicates et des plus controversées dans le domaine des relations internationales.

La Commission internationale indépendante de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), mise en place par le Gouvernement canadien à l'appel de Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, faisait le constat suivant dans son rapport publié en décembre 2001 : "Les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda... Selon certains, la multiplication des interventions témoigne d'une prise de conscience à une échelle authentiquement internationale, dont l'avènement n'a que trop tardé. D'autres s'alarment en revanche à la perspective de voir ce phénomène battre en brèche un ordre international fondé sur la souveraineté des Etats et l'inviolabilité de leur territoire."

La solution dégagée par la CIISE consiste à poser le principe que les Etats souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes humanitaires provoquées par une intervention humaine. S'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des Etats.

Les conclusions de la CIISE ont été reprises par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement réuni par Kofi Annan. Dans son rapport de décembre 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau "souscrivait à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir."

Il convient de souligner que les conclusions de la CIISE et du Groupe de personnalités de haut niveau trouvent leur origine dans des conventions ou pratiques internationales antérieures : les Etats membres des Nations Unies se sont engagés en ratifiant la Charte de l'Organisation à développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ils sont tenus de respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme. 142 Etats ont ratifié la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide dans laquelle les parties "confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir". Tous les Etats (et plus généralement toutes les parties engagées dans un conflit armé) sont liés par le droit international humanitaire. La plupart des Etats ont aussi ratifié les pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques, d'une part, et aux droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part.

Il convient également de relever que, dès 2000, les pays africains avaient affirmé le droit de leur Union à "intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité".

Les paragraphes 138 et 139 du document final adopté par les chefs d'Etat et de Gouvernement lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies (ou Sommet mondial) tenu du 14 au 16 septembre 2005, s'inspirent des conclusions de la CIISE et du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

Le paragraphe 138 énonce en premier lieu le principe selon lequel "c'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité". Il précise toutefois que l'ONU doit se doter d'un "dispositif d'alerte rapide" pour identifier les menaces de violation massive des droits humains.

Le paragraphe 139 souligne par ailleurs qu' "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 VI¹ et VIII² 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". Il précise en outre que, "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", les Etats membres sont "prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII³, au cas par cas et en coopération, le cas échéant avec les organisations régionales compétentes".

b) L'application de la notion et ses ambiguïtés

Le Conseil de sécurité s'est, par la suite, référé à la responsabilité de protéger à plusieurs reprises et notamment dans six résolutions :

- les résolutions 1674 (2006) et 1894 (2009) qui établissent le cadre normatif de l'action du Conseil de sécurité en matière de protection des civils dans les conflits armés;
- la résolution 1706 (2006) sur la situation au Darfour;
- les résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) sur la situation en Libye;
- la résolution 1975 (2011) sur la situation en Côte d'Ivoire.

¹ Règlement pacifique des différends

² Règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen d'accords ou organismes régionaux

³ Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression pouvant inclure le recours à la force

Dans sa résolution 1894, le Conseil de sécurité a réaffirmé qu'il est disposé à "intervenir ... en cas de conflit armé où des civils seraient pris pour cibles ou l'acheminement de secours humanitaires destinés à des civils serait délibérément entravé".

A la suite de l'adoption de la résolution 1706, le contingent de l'Union africaine, insuffisant pour faire face à la situation, devait être renforcé au Darfour par une force robuste de maintien de la paix de l'ONU mais l'impossibilité d'obtenir le consentement du Gouvernement soudanais a empêché la mise en place de cette force. Toutefois, l'adoption unanime par le Conseil de sécurité de la résolution 1769 le 31 juillet 2007 a, par la suite, permis le déploiement au Darfour d'une force conjointe de l'Union africaine et de l'ONU de 26 000 hommes, dont la mission fondamentale est la protection des populations civiles (Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour – MINUAD). Néanmoins, la MINUAD et les organisations humanitaires sont toujours entravées dans leurs déplacements, malgré les engagements du Gouvernement soudanais.

En Côte d'Ivoire, la force des Nations Unies (ONUCI - Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire) est intervenue en application de la résolution 1975 pour protéger les populations civiles, notamment en empêchant l'utilisation contre elles d'armes lourdes.

La résolution 1973 du Conseil de sécurité a établi une zone d'exclusion aérienne en Libye, dans un but de protection de la population civile libyenne contre les bombardements conduits par les forces du régime du Colonel Kadhafi. Elle a autorisé les Etats membres, en l'espèce une coalition animée par la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, mais qui comprenait également des pays arabes, à prendre toutes mesures nécessaires, y compris militaires, pour faire respecter cette interdiction de vol et pour protéger les populations et les zones civiles de Libye menacées d'attaque. L'action militaire n'était donc autorisée que pour la protection des populations civiles. C'est la raison pour laquelle la résolution excluait "le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen".

Malgré cette restriction, les Etats de la coalition ont pu appliquer le mandat du Conseil de sécurité en mettant en œuvre leurs moyens militaires non seulement pour faire cesser les attaques contre les populations civiles mais aussi pour soutenir l'opposition armée libyenne (Conseil national de Transition). Il convient en effet d'observer qu'aucune garantie ne pouvait être donnée quant à la sécurité des populations civiles tant que le Colonel Kadhafi dirigeait la répression. L'action du Conseil de sécurité a ainsi permis de prévenir une catastrophe humanitaire majeure.

Le Conseil de sécurité a eu l'occasion de débattre des opérations de la coalition, a été régulièrement informé sur son déroulement et a mis fin à l'autorisation de recours à la force contenue dans la résolution 1973 dès que les menaces majeures contre les civils ont cessé.

Le mandat donné par la résolution 1973 en Libye a-t-il été dépassé ? La question est controversée. La mise en œuvre de la mission militaire a suscité des critiques, notamment de la part de certains pays africains ainsi que de la Russie et de la Chine, membres permanents du Conseil de sécurité. Ces deux derniers pays y ont trouvé des arguments pour critiquer tout usage, à leurs yeux extensif, de la notion de responsabilité de protéger.

Quel que soit le jugement que l'on doit porter sur ces positions africaine, russe et chinoise, notamment face à la crise syrienne, force est de constater **qu'il y a la nécessité d'une clarification, en particulier pour distinguer responsabilité de protéger et changement de régime.**

Il n'est en effet généralement pas possible de garantir le retour à la sécurité pour les civils sans un processus politique fondé notamment sur l'éloignement du pouvoir des dirigeants qui se sont rendus responsables de violations massives des droits de l'homme. Ce processus implique en outre une transformation démocratique de la gouvernance du pays considéré.

Néanmoins, il convient de souligner que, s'il est vrai qu'une intervention armée extérieure peut être nécessaire pour mettre fin à des violations massives des droits humains, cette intervention ne doit en aucun cas conduire à imposer un régime politique au pays concerné.

c) *La responsabilité de protéger et les Parlements*

Comme l'a souligné Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport de 2009 sur la responsabilité de protéger, celle-ci doit être assumée à trois stades. Ces trois "piliers" de la responsabilité de protéger sont : la responsabilité première de l'Etat; l'assistance internationale et le renforcement des capacités; et, si nécessaire, une réaction résolue et en temps voulu.

Le présent rapport propose ci-après une analyse du rôle que les parlements pourraient et devraient jouer à l'égard de chacun de ces trois piliers.

Mais il formule également quelques remarques sur le rôle des parlements concernant un quatrième volet de la responsabilité de protéger, qui ne paraît pas suffisamment pris en compte : celui du soutien international à la construction de la paix après une crise humanitaire. Pourtant, la CIISE avait souligné dans son rapport que "la nécessité de se doter d'une stratégie post-intervention est aussi d'une extrême importance lorsqu'une intervention militaire doit être envisagée". Elle avait évoqué à côté de la "responsabilité de protéger" et de la "responsabilité de réagir" une "responsabilité de reconstruire".

La responsabilité de l'Etat implique un strict respect de ses obligations internationales en matière de protection des populations civiles : tout Etat doit veiller au strict respect de ses propres obligations en matière de lutte contre les violations graves des droits humains. Les parlements doivent à cet égard prendre toutes les mesures législatives nécessaires : ils doivent mettre le code pénal et le code de procédure pénale de leur pays en conformité avec les normes internationales relatives à la protection des civils dans les conflits armés; ils doivent également revoir la législation sur les circonstances exceptionnelles ou sur les opérations extérieures pour exclure toute éventualité de violation du droit humanitaire international par leurs ressortissants.

Les parlements doivent par ailleurs veiller à ce que les ordres donnés aux forces armées soient conformes au droit international en vigueur et à ce qu'ils soient respectés, notamment par la mise en place de procédures disciplinaires efficaces, comme le demande la résolution 1894 du Conseil de sécurité.

Enfin, les parlements doivent prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer que les auteurs de violations massives des droits humains répondent de leurs actes devant une juridiction (ratification du Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale (CPI), adaptation du code pénal et du code de procédure pénale à l'institution de la CPI).

L'assistance internationale et le renforcement des capacités sont essentiels pour la prévention des violations graves des droits humains : la communauté internationale a le devoir d'aider les Etats à remplir leurs obligations vis-à-vis de leurs populations civiles. L'aide humanitaire, la coopération au développement et l'assistance à la construction de l'Etat de droit sont déterminantes à cet égard.

Les parlements doivent activement participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques (en particulier, pour les pays du Nord, dans le cadre de leurs débats et votes sur les budgets d'aide au développement et de leur contrôle des politiques de coopération au développement). Tous les parlements doivent veiller à ce que leur gouvernement aide l'ONU à se doter d'une capacité efficace d'alerte rapide et les informe sur les résultats de son action en ce domaine. Ils doivent aussi veiller à ce que leur gouvernement soutienne pleinement les travaux de la Commission de consolidation de la paix⁴ des Nations Unies et contribue de manière adéquate au Fonds de consolidation de la paix.

L'action résolue et en temps voulu : les parlements doivent être pleinement informés sur toute situation de violation massive et systématique des droits de l'homme. Ils doivent interroger leur gouvernement sur ses positions au Conseil de sécurité et/ou à l'Assemblée générale. Dans certains pays, les parlements peuvent avoir à discuter et à voter une demande de leur gouvernement tendant à autoriser une intervention extérieure au titre de la responsabilité de protéger. Ils auraient ensuite à se prononcer sur les crédits correspondants. En pareil cas, les parlements se trouvent, avec leur gouvernement, devant une lourde responsabilité. Ils doivent être conscients du fait que, en droit international, toute action militaire doit être dûment autorisée par le Conseil de sécurité, réserve faite du cas de légitime défense. Deux autres considérations doivent également être prises en compte par le parlement lors d'un vote sur une intervention militaire au titre de la responsabilité de protéger : l'usage de la force ne peut constituer qu'un dernier recours lorsque tous les autres ont échoué. Par ailleurs, l'action militaire doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour empêcher le génocide, les crimes de guerre, la purification ethnique ou les crimes contre l'humanité et elle ne doit pas provoquer plus de destructions qu'elle ne vise à en empêcher.

La crise syrienne illustre la difficulté d'agir en temps voulu devant des menaces dirigées contre des populations civiles. De très graves violations des droits humains constitutives de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité sont indéniablement commises. Fin août 2012, le recours délibéré du régime de Bachar el-Assad à une violence meurtrière avait provoqué la mort de plus 18 000 personnes, essentiellement civiles, selon Navi Pillay, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. On comptait à cette date des dizaines de milliers de prisonniers, souvent torturés et quelquefois assassinés, des centaines de milliers de déplacés sur le territoire syrien et plus de 200 000 réfugiés dans les pays voisins.

L'UIP a exprimé sa profonde préoccupation à l'égard de la crise syrienne en adoptant par consensus, lors de son Assemblée de Kampala en avril 2012, une résolution d'urgence intitulée *Initiative de l'Union interparlementaire pour faire cesser sans délai l'effusion de sang et les violations des droits de l'homme en Syrie, pour assurer l'accès de l'aide humanitaire à tous ceux qui en ont besoin et contribuer à la mise en œuvre de toutes les résolutions pertinentes adoptées par la Ligue des Etats arabes et l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux efforts de paix.*

⁴ La Commission de consolidation de la paix (CCP) est un organe consultatif intergouvernemental de l'ONU qui appuie les efforts de paix dans les pays sortant d'un conflit.

Dans la situation désespérée où se trouvent actuellement de nombreux Syriens, le concept de responsabilité de protéger devrait pouvoir être invoqué. Mais il est également évident qu'à ce stade une intervention militaire n'apporterait de réponse à aucun des défis auxquels la société syrienne est confrontée, sans parler de la question des relations futures entre les différentes communautés religieuses du pays. Une telle intervention pourrait en outre avoir des conséquences négatives pour la sécurité de certains des voisins de la Syrie ou pour la stabilité d'autres.

En tout état de cause, la condition de base pour une intervention armée, à savoir un large consensus entre les membres du Conseil de sécurité, y compris la Russie et la Chine, n'est pas remplie. Il ne saurait en effet y avoir d'intervention armée au titre de la responsabilité de protéger sans décision de la seule "autorité légitime" en matière de recours à la force, à savoir le Conseil de sécurité.

Mais une pleine application des propositions faites par Kofi Annan, émissaire de l'ONU et de la Ligue arabe, rendrait possible un arrêt des violences dans le cadre d'une transition politique dirigée par les Syriens eux-mêmes. Elle conduirait à une transition politique et éviterait la guerre civile. La communauté internationale doit donc accroître la pression pour garantir l'application du plan Annan. Les pays de l'Union européenne ont, à cet effet, mis en place un régime de sanctions contre le pouvoir syrien à l'origine de cette grave crise humanitaire.

Ces initiatives unilatérales restent cependant insuffisantes. Une action de la communauté internationale dans son ensemble est indispensable et urgente. A cet effet, le plan Annan pourrait être placé sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU, ce qui permettrait de prendre des mesures contraignantes. Il paraît souhaitable que Lakhdar Brahimi, nouvel envoyé spécial des Nations Unies et de la Ligue arabe, envisage son action dans cette perspective. En raison de la gravité de la crise humanitaire syrienne, les parlements ont le devoir d'interroger leurs gouvernements sur les actions qu'ils envisagent pour parvenir à une solution.

Le soutien international à la construction de la paix après une crise humanitaire : la responsabilité de protéger ne doit pas se limiter à la prévention et à l'intervention.

Si la prévention échoue et qu'une intervention militaire est jugée nécessaire par le Conseil de sécurité, la communauté internationale a la responsabilité de reconstruire le pays après le conflit et d'assurer la stabilité de son environnement. Comme l'a relevé la CIISE dans son rapport, "la responsabilité de protéger ne constitue que l'un des éléments du processus d'intervention, lequel commence par des efforts de prévention, aboutit à la responsabilité de reconstruire, et vise à rétablir le respect de la vie humaine et de l'état de droit".

De ce point de vue, l'intervention militaire en Libye illustre l'inadéquation d'une stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger qui n'intègre pas la gestion des diverses conséquences de l'usage de la force.

Il était urgent d'empêcher les forces du colonel Kadhafi de perpétrer des massacres à l'encontre de la population civile, en particulier à Benghazi. Le Conseil de sécurité a donc eu raison d'autoriser une coalition internationale à arrêter l'offensive de ces forces. On peut même se demander si sa réaction à la crise humanitaire grandissante n'a pas été tardive. Mais la coalition aurait dû prêter plus d'attention aux conséquences de la soudaine défaite des forces qui restaient loyales au colonel Kadhafi. Parmi ces conséquences figurent le retour forcé des travailleurs migrants dans des zones vulnérables et l'afflux d'armes dans la région du Sahel. Le nouveau Gouvernement libyen semble pour le moment incapable de sécuriser les longues frontières du pays, tout particulièrement dans le sud, contrôlé par des tribus fortement armées et des réseaux de contrebande qui se font concurrence alors que la vie économique est dominée par le secteur informel. Ces évolutions ont de toute évidence contribué à la détérioration de la situation sécuritaire et humanitaire au Mali. Nous ne pouvons qu'espérer que les récentes élections libyennes permettront la constitution d'un gouvernement crédible représentatif de l'ensemble de la population libyenne et capable d'exercer une pleine autorité sur l'ensemble du territoire. L'une des tâches principales de ce gouvernement sera d'intégrer les diverses milices au sein d'une armée nationale et de rétablir la sécurité dans les différentes régions du pays. Le soutien de la communauté internationale sera à cet égard déterminant. Les parlements devront assumer leur pleine responsabilité dans l'octroi de ce soutien.

La responsabilité de protéger est une norme émergente de droit international. Ce concept, adopté par le Sommet mondial de 2005, a été confirmé à la fois par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité. Il n'est pas contradictoire avec la souveraineté des Etats mais il relève d'une approche de la souveraineté qui la conçoit comme une responsabilité et non comme une protection à l'abri de laquelle des dirigeants pourraient commettre les pires exactions. Comme Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations Unies, l'a souligné dans un discours prononcé à Berlin le 15 juillet 2008, "en aidant les Etats à exercer l'une de leurs responsabilités premières, la responsabilité de protéger vise à renforcer la souveraineté, non à l'affaiblir".

La communauté internationale a à présent pour tâche de définir le concept de responsabilité de protéger avec plus de précision afin d'éviter qu'il ne soit détourné à des fins autres que la protection des populations civiles.

La proposition brésilienne de compléter le concept par la notion de "responsabilité en protégeant" tente de répondre à cette préoccupation. On peut donc comprendre le souci de précaution qui l'inspire. Mais on ne saurait pas non plus se résigner à l'impuissance.

L'outil collectif que représente le concept de responsabilité de protéger ne doit pas être affaibli. Il convient d'éviter que sa mise en œuvre soit rendue plus difficile par l'addition de conditions inutilement contraignantes. Le risque serait grand en effet que ces conditions soient instrumentalisées pour empêcher l'action décisive et rapide, indispensable pour sauver les vies menacées.

La communauté internationale ne saurait autoriser le renouvellement de situations comme celle qu'a connue le Rwanda en 1994, lorsque le Conseil de sécurité s'est montré incapable d'agir à temps pour mettre un terme aux massacres et empêcher le génocide.

Les Etats membres des Nations Unies ont donc le devoir de parvenir à un accord sur une méthode pour rendre le concept de responsabilité de protéger pleinement opérationnel. Les débats de l'Union interparlementaire sont de nature à enrichir cet indispensable débat.