

Le Printemps arabe

La responsabilité de protéger et la réaction internationale sélective

CANSU ATILGAN*

Tout au long de l'histoire, la communauté internationale a été le témoin de nombreux massacres, en se contentant, dans la plupart des cas, d'un rôle de spectateur. Au regard du droit international, les décisions prises en réponse à un grand nombre d'atrocités commises jusqu'à présent sont controversées. Ce qui rend ces décisions controversées sont les concepts, plus précisément le processus dans lesquels les concepts deviennent des normes, et les contradictions entre les concepts et les pratiques. Le plus marquant de ces concepts est sans aucun doute celui d'intervention. Alors que l'intervention elle-même a prêté à controverse, les concepts d'intervention humanitaire, d'intervention militaire et d'intervention militaire humanitaire ne peuvent être laissés à l'écart de ces discussions. Cet article explore d'abord l'intervention humanitaire qui constitue la base du concept principal discuté tout le long du présent document. Ainsi, la discussion porte sur le processus conduisant à l'intervention humanitaire de protéger (R2P).

De l'intervention humanitaire à la responsabilité de protéger

L'intervention humanitaire est le recours à la force par un état contre un autre afin d'empêcher des violations massives des droits de l'homme¹. Il a été affirmé que deux nouvelles exceptions, non écrites, ont été apportées aux prohibitions du recours à la force. La première est le droit d'intervenir militairement pour promouvoir ou restaurer la démocratie. La deuxième implique le droit d'intervenir fondé sur des motifs humanitaires lors d'incidents tels que le génocide, les déportations massives ou le viol systématique. Ceux qui défendent cette intervention humanitaire unilatérale, elle est unilatérale puisque ce type d'intervention n'a pas reçu l'agrément du Conseil de sécurité de l'ONU, citent l'intervention au Kosovo en 1999².

Cette dernière est l'un des exemples les plus importants en termes de concept. Les débats sur l'action au Kosovo sont basés sur deux principes. Le premier concerne la doctrine de l'intervention humanitaire et la seconde consiste à déterminer si l'inter-

* L'auteur est assistant de recherche à *Eskişehir Osmangazi University* et doctorant dans le *Department of National and International Strategies* de l'*Institute for Strategic Research* de l'École de guerre de Turquie.

vention au Kosovo satisfait les critères d'intervention humanitaire. À cet égard, le cas du Kosovo joue un rôle clé dans la détermination de la légitimité de la doctrine. L'intervention au Kosovo contribue d'une manière significative aux arguments de la notion d'intervention humanitaire comme règle du droit international coutumier³. Les responsables de l'OTAN ont cité la crise humanitaire dans l'ex-Yougoslavie comme justification de l'intervention au Kosovo. En conséquence, les violations des droits de l'homme commises par les forces militaires et paramilitaires yougoslaves constituent la base juridique de l'intervention⁴.

La caractéristique la plus visible et la plus importante de l'affaire du Kosovo est qu'elle a rallumé les débats sur la légitimité de l'intervention humanitaire. La question la plus débattue est celle de savoir si l'intervention militaire d'une organisation régionale sans autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU dans un état souverain dans le but d'empêcher des violations des droits de l'homme ainsi que de garantir la paix et l'ordre est légale et légitime. L'OTAN intervint au Kosovo en tant qu'organisation régionale parce que les décisions du Conseil de sécurité peuvent faire l'objet d'un veto de la part de ses membres permanents⁵.

L'une des questions débattues avant l'opération du Kosovo, mentionné plus haut, est celle de savoir si l'OTAN a le droit d'intervenir militairement dans les affaires intérieures d'un état souverain. Il est nécessaire de passer en revue les dispositions de la Charte des Nations Unies aux termes desquelles les états doivent éviter de recourir à la guerre et des états souverains ne peuvent intervenir dans d'autres états souverains que dans le cas de légitime défense. À ce stade, il a été souligné qu'il convient de ne pas considérer les crimes contre l'humanité comme faisant partie des affaires intérieures des pays et de ne pas laisser sans réponse des pressions qui conduisent à un influx massif de réfugiés⁶.

L'intervention internationale n'est pas un phénomène nouveau ; elle a toutefois acquis une nouvelle signification dans la période de l'après-Guerre froide. Le nouvel ordre (ou désordre) mondial a offert un champ d'expérience essentiel dans le cas d'États tels que la Somalie, le Rwanda, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, l'Afghanistan et l'Irak. L'intensité et l'objet de l'intervention internationale ont changé. Les techniques classiques de maintien de la paix sont désormais inopérantes. La reconstruction d'états et de collectivités au lendemain de conflits a été guidée par des considérations humanitaires, une logique géopolitique impitoyable et la poursuite d'intérêts accrus⁷.

À la lumière de ces développements, la R2P fut exposée dans un rapport intitulé *La responsabilité de protéger*, préparé en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des états (CIISE) établie par le gouvernement canadien. Cette commission avait été formée pour répondre à la question posée par Kofi Annan à propos des cas dans lesquels la communauté internationale doit intervenir à des fins humanitaires⁸. La commission élaborera l'idée de la responsabilité de protéger dans l'intention de dépasser les débats internationaux difficiles tournant autour du concept d'intervention humanitaire, qui fut élaboré dans les années 1990 et

atteignit son apogée en 1999 avec l'intervention de l'OTAN au Kosovo. La CIISE proposa que l'expression apparaisse comme obligation d'intervenir⁹. Elle suggéra que le *conflit des droits*, ceux de l'intervention et de la souveraineté, était le produit d'un malentendu¹⁰.

La responsabilité de protéger : analyse des documents de base

L'analyse des documents qui sous-tendent la R2P nous aidera à mieux connaître le concept et à l'interpréter sur la base de la pratique.

La responsabilité de protéger : rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté d'un état¹¹

Comme l'indique ledit rapport, la controverse à propos de l'intervention humanitaire atteignit son apogée avec l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Certains affirmèrent que l'intervention avait causé plus de dommages qu'elle n'en avait évité, alors que nombreux furent ceux qui critiquèrent la façon dont l'OTAN l'avait exécutée. Les interventions militaires extérieures menées dans un but humanitaire (du type de celle qui échoua au Rwanda), telles que celles en Somalie, en Bosnie et au Kosovo, ont toujours donné lieu à controverse.

Le rapport décrit les principes de base du concept. La souveraineté de l'état implique des responsabilités. La responsabilité première d'un état est de protéger ses propres citoyens. Aux termes du rapport, si un peuple est exposé à des dommages sérieux à la suite d'une guerre civile, d'une insurrection, d'une répression ou de la faillite de l'état et que celui-ci n'a ni les moyens ni la volonté de mettre fin à cette situation ou de l'empêcher, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non intervention.

La R2P comprend trois étapes de responsabilité : *la responsabilité de prévenir, la responsabilité de réagir et la responsabilité de reconstruire*. La prévention des causes d'un conflit intérieur et des crises humanitaires fait partie de la responsabilité de protéger. La responsabilité de réagir incorpore l'obligation de prendre des mesures et propose des sanctions, l'ouverture de poursuites internationales et une intervention militaire en dernier ressort. La dernière phase fait intervenir les éléments de relèvement, de reconstruction et de réconciliation qui suivent une intervention militaire.

Comme le souligne à de nombreuses reprises le rapport, la prévention représente la dimension clé de la R2P. Il faut épuiser les possibilités de prévention et de commettre toutes les ressources à cette fin avant d'intervenir. Exercer la responsabilité de prévenir et de réagir devrait impliquer des mesures moins coercitives avant d'utiliser des mesures plus contraignantes. Le rapport fait remarquer que le seuil de la cause juste entraîne d'importantes pertes en vies humaines résultant d'une action délibérée de l'état, de la négligence ou de l'incapacité d'agir, ou d'une situation de faillite de

l'état ; il s'accompagne également d'un *nettoyage ethnique* massif résultant de massacres, d'expulsions forcées et d'actes de terreur ou de viol.

Le rapport souligne que le Conseil de sécurité est présenté comme l'organe le plus approprié pour autoriser une intervention militaire à des fins humanitaires. En outre, le Conseil doit être autorisé de travailler plus efficacement et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'engager à ne pas recourir à leur droit de veto tant que leurs intérêts vitaux ne sont pas en cause.

Le rapport examine le concept d'intervention humanitaire lors d'évènements passés, de l'évolution de l'environnement international, des nouveaux acteurs apparus sur la scène internationale, des nouveaux problèmes de sécurité ainsi que des nouvelles exigences et attentes. Les interventions susceptibles d'être menées à des fins de protection des populations offrent une nouvelle chance d'action commune. Le rapport aborde également la notion de souveraineté de l'état et évalue les concepts d'intervention, d'intervention humanitaire et d'intervention militaire avec la question de la souveraineté notant que la notion d'intervention est perçue comme une intervention militaire directe. Il souligne également que la R2P plutôt que le droit d'intervenir. Le rapport fait valoir que la R2P n'est pas élaboré par opposition à celui de la souveraineté de l'état mais que la souveraineté implique la responsabilité.

Une intervention militaire implique des sanctions politiques, économiques et militaires. La décision d'intervenir est prise dans des cas extrêmes et exceptionnels. Le principe de non intervention conserve la primauté. Le premier point important, qui découle de l'expérience à propos de la décision est *d'abord ne pas nuire*. Les interventions et les actions qui pourraient présenter une menace pour la paix et la sécurité internationales doivent être évitées. Une intervention exige des preuves, ce qui explique la raison pour laquelle le CICR et d'autres organisations de défense des droits de l'homme jouent un rôle important. La responsabilité de reconstruire fait intervenir les phases du renforcement de la paix, de la sécurité, de la justice et de la réconciliation.

La commission fait ressortir qu'un recours capricieux au droit de veto ou la menace d'y recourir a de bonnes chances d'avoir des conséquences négatives pour les crises humanitaires et considère cette situation comme un problème politique. La commission s'accorde également pour suggérer que les cinq membres permanents établissent un code de conduite concernant le recours au droit de veto afin de mettre fin aux crises humanitaires graves ou de les éviter. Le terme *abstention constructive* a été employé dans ce contexte dans le passé.

Un monde plus sûr : notre responsabilité partagée¹²

Un autre rapport significatif sur le concept fut présenté par le Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU sur les menaces, les défis et le changement. Le rapport suggère que, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies concernant les menaces internes et la R2P, l'ONU est tout à fait claire et sans ambiguïté

quand il s'agit de sauver des vies humaines. Se référant à la Convention sur le génocide, il déclare que le principe de non-intervention est jugé invalide lorsque les actions menaçant la sécurité internationale, tels que les actes de génocide et d'autres massacres, violations du droit humanitaire et nettoyage ethnique nécessitent l'intervention du Conseil de sécurité. Enfin, le rapport identifie les cinq critères d'intervention juridiques : la gravité de la menace, un objectif approprié, le dernier ressort, la proportionnalité des moyens et l'équilibre des conséquences.

Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous¹³

Fait étonnant, le rapport publié par le secrétariat-général Annan indique que chaque état a une responsabilité préventive. L'accent mis sur la coopération est souvent réaffirmé et la signification d'une action conforme à la responsabilité de protéger est soulignée à propos des atrocités passées et imaginables. Le rapport déclare qu'il incombe aux états souverains de protéger leurs ressortissants des catastrophes pouvant être évitées telles que massacres, génocides, crimes contre l'humanité et viols.

Sommet mondial de 2005¹⁴

L'un des documents relatifs au concept de R2P les plus fréquemment cités est le *Document final du Sommet mondial de 2005*. Conformément à l'article 138,

Chaque état a la responsabilité de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité comporte la prévention de ces crimes, y compris leur incitation, par les moyens nécessaires et appropriés.

En outre, l'article 139 stipule que,

la communauté internationale a également la responsabilité, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et les états peuvent prendre des mesures collectives, d'une manière opportune et décisive par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément au Chapitre VII de la Charte, au cas par cas et en coopération avec les organisations régionales compétentes, le cas échéant, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats.

La résolution 1674 de l'ONU sur la protection des civils en période de conflit armé, 2006¹⁵

Cette résolution « réaffirme explicitement les dispositions énoncées aux paragraphes 138 et 139 du *Sommet mondial de 2005* concernant la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité¹⁶ ».

La résolution 1706 du Conseil de sécurité de l'ONU sur le Darfour, 2006¹⁷

La résolution 1706 a été la première à relier la R2P à un conflit particulier.

Mettre en œuvre la responsabilité de protéger¹⁸

Ce rapport indique que le facteur clé de la R2P est le moment choisi et l'efficacité de l'intervention. Il identifie les trois piliers de la R2P : 1) les responsabilités de l'état en matière de protection, 2) l'assistance internationale et renforcement des capacités et 3) la réaction résolue en temps voulu. Le rapport note qu'

il n'y a pas de séquence à suivre d'un pilier à l'autre, et aucun n'est censé être plus important qu'un autre. Comme tout autre édifice, la structure de la responsabilité de protéger repose sur l'égalité de chacun des piliers quant à leur taille, leur solidité et leur viabilité¹⁹.

L'alerte rapide, l'évaluation et la responsabilité de protéger²⁰

Le rapport traite des questions soulevées dans l'annexe au rapport *Mise en œuvre de la responsabilité de protéger* du secrétaire général. Il examine le concept, ainsi que les défaillances et les capacités en pratique, et souligne le fait que l'ONU doit coopérer avec un grand nombre de ses structures internes pour mettre au point un mécanisme d'alerte précoce et que l'échange d'informations est par conséquent crucial à ce stade. Le rapport juge nécessaire de se concentrer sur les régions les plus affectées par des violations des droits de l'homme susceptibles, par exemple, d'entraîner des crimes couverts par la R2P, tout en essayant d'établir un mécanisme d'alerte précoce.

Certaines études sur la R2P suggèrent que l'intervention repose sur deux bases, l'intervention - prévention et la réponse. La prévention se réfère à un large éventail d'actions allant de celles visant les racines des conflits politiques et économiques à la diplomatie, à la médiation, à l'arbitrage et à des efforts s'accompagnant dans certains cas de sanctions. Les dirigeants despotiques choisissent généralement la solution de facilité et font taire les dissidents soit en les emprisonnant ou en les tuant. Cependant, Il est difficile pour un gouvernement de tomber ou de faire des réformes qui ne conduisent pas à des crimes contre les civils. Le monde a connu et continue d'assister à de telles situations dans le monde arabe, dans des pays comme la Libye, l'Égypte, le Yémen et la Syrie²¹.

Les gouvernements continuent de donner la priorité à leurs intérêts nationaux et d'ignorer la protection des civils. Les tragédies qui se sont produites au Rwanda et se poursuivent au Darfour et en Syrie peuvent être considérées comme un échec de la R2P²². Par exemple, la situation au Darfour sous les auspices de l'ONU et de la Ligue arabe est un test décisif pour ce concept²³.

Il convient à ce stade d'évaluer deux études de cas dans le contexte de la R2P. Les cas de la Libye et de la Syrie présentent des caractéristiques et processus pratiquement identiques en termes de R2P. Les sections suivantes résument ces processus, en conformité avec les résolutions adoptées, et révèlent ainsi deux attitudes différentes.

L'intervention en Libye

La situation en Libye, par exemple, représenta un conflit armé à part entière, avec des dimensions à la fois internationales et non internationales. Plusieurs autres situations de violence entraînent une brutale répression de la part des services de sécurité de l'état en réponse à des soulèvements populaires ou troubles civils. Les troubles sociaux et politiques initiaux à Benghazi se transformèrent en défi pour le régime au pouvoir depuis longtemps, atteignant le niveau d'un conflit armé en mars 2011²⁴.

Les débats à propos de l'intervention en Libye continuent. L'un des débats sur le sujet porte sur le fait que la situation en Libye a été considérée comme une chance unique de laver la réputation de l'intervention militaire humanitaire dans ce pays. On y trouve un pouvoir explicite, des perspectives opposées crédibles, une stratégie de désengagement claire et une tâche bien définie²⁵. Les résolutions adoptées sont examinées ci-après.

Ordre du jour : Paix et sécurité en Afrique²⁶

Le 25 février 2011, le Conseil a entendu un exposé du secrétaire général qui avertit que les principes fondamentaux de la paix et de la sécurité étaient en jeu dans la Jamahiriya arabe libyenne. Il exhorta les membres du Conseil à envisager une action concrète visant à mettre fin à la violence et au recours aveugle à la force, ainsi qu'à assurer la protection immédiate des civils.

La Résolution 1970²⁷

Aux termes de la Résolution 1970 adoptée à l'unanimité le 26 février 2011, le Conseil de sécurité de l'ONU rappela au gouvernement libyen qu'il lui incombait de protéger son peuple et lui demanda d'agir dans le respect des droits de l'homme et du droit international. La Résolution saisit la Cour pénale internationale de l'affaire libyenne. Elle prévoit, à titre de précaution, l'imposition d'un embargo sur les armes, l'interdiction faite à certains responsables libyens de quitter le pays et le gel des actifs de ces personnages.

La Résolution 1973²⁸

La Résolution 1973, adoptée par dix voix pour et les abstentions du Brésil, de la Chine, de l'Allemagne, de l'Inde, et de la Fédération de Russie, constitue la base juridique pour l'intervention. Elle inclut l'intervention par les voies aérienne et maritime afin de protéger les civils et de neutraliser les forces de Mouammar Kadhafi. Elle souligne que les autorités libyennes n'ont pas respecté la Résolution 1970 du 26 février 2011, que la situation en Libye représente une menace à la paix et à la sécurité internationales et que, dans ce contexte, des mesures sont prises au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Il est demandé, à la rubrique de la zone d'exclusion

aérienne, d'interdire tous les vols à l'exception de ceux qui empruntent l'espace aérien libyen pour exécuter des missions humanitaires et évacuer les ressortissants étrangers du pays. Aux termes de la rubrique intitulée protection civile, l'ONU et tous les états membres sont autorisés à *prendre toutes les mesures nécessaires* pour protéger les populations civiles menacées d'attaque en Libye avant tout déploiement d'une force d'occupation étrangère.

Le concept de R2P soutient que les états doivent protéger leurs populations des atrocités de masse en passant par les phases précédemment discutées, une exigence bien établie en droit international. Lorsqu'il s'agit d'autres états, comme dans le cas libyen, tous les pays spectateurs, qu'ils le veuillent ou non, sont tenus d'agir lorsque des civils courent le risque d'être victimes d'atrocités de masse²⁹. Les responsables politiques qui commettent des actes de violence contre leur propre peuple devront toujours être conscients de la possibilité, sinon de la probabilité, d'une réaction recourant à la force à leur rencontre³⁰.

L'acceptation courante du concept a rapproché plusieurs observations et controverses. De même, ce ne sont pas les controverses impliquant l'OTAN à propos d'événements passés qui manquent. Si l'intervention occidentale avait eu pour objet de protéger des civils et de sauver des vies alors on peut dire que ce fut un échec catastrophique. L'OTAN ne pouvait pas protéger les civils et causa encore plus de morts, tout en ne mettant aucune vie en danger de ses propres forces. Située au cœur d'une zone stratégique et commerciale importante, la Libye présente un intérêt considérable pour les puissances occidentales. Dans le monde arabe et au-delà, le cas de la Libye est considéré comme une menace réelle pour les espoirs de changement et d'indépendance³¹. En d'autres termes, certains estiment que les interventions ont affecté la lutte qui se déroule à l'intérieur de ces pays.

En dépit de l'embargo imposé sur les armes et de la zone d'exclusion aérienne mise en place, la persistance des contre-attaques menées par l'OTAN contre les forces armées de Kadhafi donna lieu à un débat sur le plan du droit international. Citant la Résolution 1973, certains soutinrent que les civils étaient menacés par les forces de Kadhafi et qu'ils auraient pu être maltraités si ces forces n'avaient pas été neutralisées. D'autres estiment qu'un bombardement continu appuyait expressément les rebelles et que l'autorité d'engager une telle action sort du cadre de la Résolution³². Les présomptions et assertions les plus couramment exprimées sont que l'objectif était à l'origine un changement de régime. Avant même que la controverse à propos de la Libye soit terminée, le monde dut faire face aux événements de Syrie.

La Syrie

Bien que les premières manifestations aient commencé en février 2011, il leur fallut un certain temps pour devenir significatives. Pour certaines raisons telles que la structure sociopolitique à base ethnique et confessionnelle de la Syrie, le manque d'autorité qu'exerce Bachar el-Assad sur le régime, les relations politiques et commer-

ciales à long terme de la Syrie avec des pays comme la Russie, la Chine et l'Iran, à la différence de ce qui s'est passé dans les autres pays de la région, le printemps est arrivé en retard en Syrie. Les premières manifestations furent provoquées par le suicide par le feu le 26 janvier 2011 d'un jeune Kurde à Al-Hasakah, où la population est en majorité kurde, tout comme que le même acte commis par Mohammed Bouazizi en Tunisie avait déclenché le réveil arabe au Moyen Orient, et elles s'intensifièrent dans la ville d'Ar-Raqqa à la suite du meurtre de deux soldats d'origine kurde³³.

Assad fit la déclaration suivante lors d'un entretien accordé au *Wall Street Journal* peu de temps avant la chute du président el-Abidine Ben Ali en Tunisie et immédiatement après plusieurs jours d'émeutes dans des villes d'un bout à l'autre de l'Égypte :

Si vous n'avez pas perçu la nécessité de réformes avant ce qui est arrivé en Égypte et en Tunisie, il est trop tard pour mettre toute réforme en place. C'est le premier point. Le deuxième est que, si vous ne le faites qu'à cause de ce qui est arrivé en Tunisie et en Égypte, c'est une simple réaction, pas une action, et tant que vous vous contentez de réagir, vous courez à l'échec³⁴.

Assad essaye de suivre une voie différente. Il estime que, si on veut mettre en place des réformes, il est important de le faire lorsque le moment en est venu. Il est convaincu qu'il convient de ne pas se hâter de faire des concessions aux manifestants, comme on le fit en Tunisie et en Libye, signalant une faiblesse et ne faisant qu'encourager d'autres demandes³⁵.

La situation en Syrie resta critique en 2012. Les récentes violations des droits de l'homme résultant du recours à la force enregistrées dans le pays ont été confirmées par plusieurs organisations internationales. Il a été noté que des cas de violence armée en Syrie se sont transformés en guerre civile au regard du droit international, et que l'armée et les forces de sécurité syriennes ont commis des crimes contre l'humanité³⁶. Les évaluations et rapports de l'ONU sont examinées ci-après afin d'aider à comprendre ce qui se passe.

La situation en République arabe syrienne, 21 février 2012³⁷

Le rapport insiste sur le fait que les violations des droits de l'homme en Syrie ont atteint des proportions alarmantes et que la crise politique qu'elle traverse doit être résolue par des moyens pacifiques. Un processus politique dirigé par des Syriens et répondant aux préoccupations du peuple syrien devait être engagé dans un climat exempt de violence, de peur, de menaces et d'extrémisme. Il fut souligné que la Ligue arabe soutenait la décision portant sur une période de transition politique dirigée par les Syriens, qu'il était demandé à tous les états membres de la soutenir et que le gouvernement syrien devrait autoriser le transport de l'aide humanitaire. Il était en outre demandé à tous les organes compétents de l'ONU d'apporter leur concours à ces efforts et au secrétaire général de présenter un rapport sur l'application de la résolution concernée.

La situation des droits de l'homme en République arabe syrienne³⁸

Citant les résolutions du Conseil des droits de l'homme, le rapport déclare que le Gouvernement syrien n'a pas complètement et rapidement mis en application le Plan d'action adopté par la Ligue arabe et que les violations des droits de l'homme commises par la Syrie à l'encontre de la population étaient alarmantes, ce qui fut vivement condamné. Il fut demandé une fois de plus au gouvernement syrien de mettre un terme à cette situation et de mettre en œuvre le Plan d'action sans retard. Il fut également demandé au secrétaire général d'apporter son soutien à cette action.

La Résolution 2042³⁹

Les résolutions 2042 et 2043 sont les deux plus importants projets de résolutions sur la Syrie. La Résolution 2042 mentionne ce qui suit : « *Notant* que le gouvernement syrien s'est engagé le 25 mars 2012 à appliquer la proposition en six points de l'Envoyé spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des états arabes et à honorer d'urgence et de manière visible, comme il est convenu de le faire dans la communication qu'il a adressée à l'Envoyé le 1er avril 2012⁴⁰ ». Il fut souligné que la responsabilité principale incombe au gouvernement syrien.

« Annexe : Proposition en six points de l'Envoyé spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes »⁴¹

La Ligue arabe a joué un rôle crucial dans la pression exercée sur la Syrie. Elle publia le 25 avril une déclaration condamnant le recours à la force contre les manifestants en faveur de la démocratie dans plusieurs pays arabes, indiquant qu'ils « méritent un soutien, pas des balles » mais la déclaration n'alla pas jusqu'à nommer la Syrie et ne proposa aucune mesure concrète pour mettre fin aux abus⁴². Joe Stork, directeur adjoint pour le Moyen Orient de *Human Rights Watch* déclara,

La Ligue arabe n'est désormais plus un cercle fermé d'autocrates et de tortionnaires. Il convient donc que ses membres citent des noms et prennent des mesures contre les auteurs de violations répétées des droits comme la Syrie... Si les pays arabes se joignaient aux protestations internationales naissantes contre les abus du gouvernement de Bachar el-Assad, il y aurait plus de chances que la Syrie écoute et change de cap⁴³.

Les déclarations de l'ancien président Bill Clinton à propos de l'importance de la Ligue arabe dans le processus et de l'intervention militaire en Syrie valent d'être remarquées :

Nous voulons apporter notre soutien à la position de la Ligue arabe. Nous voulons également souligner le fait que nous n'avons aucune intention de demander une autorisation quelconque ni de mener une *intervention militaire de quelque nature que ce soit*...

... Je sais de quel côté la majorité du Conseil est et que nous ne ménagerons pas nos efforts jusqu'à ce que nous puissions trouver une façon de soutenir utilement l'initiative de

la Ligue arabe, transmettre un message clair au régime Assad et au peuple syrien, puis œuvrer à une *résolution pacifique* de ce terrible conflit⁴⁴.

La Résolution 2043⁴⁵

La Résolution 2043, tout en rappelant les points cités dans la Résolution 2042 établit pour une période initiale de 90 jours une Mission de supervision des Nations Unies en Syrie (MISNUS) sous le commandement d'un observateur militaire en chef.

La situation en République arabe syrienne, 7 août 2012⁴⁶

La Résolution cite la déclaration du 27 mai 2012 par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme : « les actes de violence perpétrés en République arabe syrienne pourraient constituer des *crimes contre l'humanité* ou d'autres formes de *crime international* et *pourraient signaler une tendance à mener des attaques généralisées ou systématiques contre les populations civiles* avec impunité⁴⁷ ». Le rapport déclara également que la violence était dans une très large mesure utilisée contre les enfants et les femmes, que les demandeurs d'asile fuyaient vers les pays voisins et que le recours par le gouvernement syrien à une force excessive, aux armes lourdes, aux blindés et à l'armée de l'Air contre des régions habitées était alarmant.

Dans le cas syrien, la communauté internationale se réfère à des acteurs comme des organisations responsables de défendre et de renforcer des droits de l'homme, spécifiquement les états arabes qui s'inquiètent de la stabilité régionale, et les états occidentaux, qui contribuèrent à formuler les concepts d'aide humanitaire et de R2P. La Ligue arabe et les états arabes font preuve en Syrie d'une attitude qui diffère de celle qui était la leur en Libye. Bien qu'ils aient condamné la Syrie et suspendu son appartenance à la Ligue, ils n'ont pas demandé d'intervention étrangère pour mettre fin au massacre, contrairement à ce qui s'était passé en Libye. À la différence du cas de Kadhafi, ils n'adoptent pas non plus une position commune durable quant à une chute d'Assad. De nombreux pays occidentaux, les États-Unis et la France en particulier, réclament des mesures sévères à l'encontre de la Syrie. Certains estiment qu'une intervention à placer sous la responsabilité de l'OTAN et peut-être menée par cette dernière pourrait avoir lieu sans l'aval officiel de la Ligue arabe ni une autorisation quelconque de l'ONU, à la différence de ce qui se passa au Kosovo⁴⁸.

Les conjectures actuelles quant à une intervention de l'OTAN sont toutefois quelque peu exagérées. L'opinion exprimée au sujet de la situation en question est donc hostile à une intervention. À propos de la guerre civile qui oppose depuis des mois le régime de el-Assad aux rebelles syriens, le secrétaire général de l'OTAN Anders Rasmussen déclara que l'organisation n'a aucune intention d'intervenir militairement dans le conflit : « Nous sommes convaincus que la solution appropriée est une *solution politique*... et nous encourageons la communauté internationale à transmettre aux dirigeants syriens un message ferme et univoque leur demandant de ré-

pondre aux aspirations légitimes du peuple syrien. Ainsi notre position demeure par conséquent inchangée⁴⁹ ».

Évaluation d'ensemble

Lorsqu'on examine la R2P et les deux études de cas, l'une des opinions générales exprimées est que la R2P ne doit pas être jugée à la lumière de la réaction militaire en Libye et qu'il convient de remettre le système établi par l'ONU en question. Selon cette même opinion, le rapport publié en 2001 par la CIISE est consacré à la protection des civils et il lui associe l'intervention militaire, dont la prévention est sa priorité, comme solution en dernier ressort. Lorsqu'on examine les solutions internationales, comme dans le cas de la Syrie, il convient de ne pas associer la R2P à l'intervention militaire. Il existe plusieurs solutions de protection des civils, telles que les « zones de sécurité » ou les « couloirs humanitaires ». La Ligue arabe suggéra qu'un groupe d'observateurs armés ou une force de maintien de la paix ferait monter la pression exercée sur Assad, ce qui lui ferait mettre un terme aux actes de violence, et pourrait négocier un passage en sécurité sans recourir à la force. Une interprétation erronée du concept pourrait causer beaucoup plus de dommage. En outre, le veto de la Chine et de la Russie dans l'affaire syrienne porte atteinte à la crédibilité de l'ONU. Il convient de définir une solution efficace et constructive, qui met en lumière la nécessité pour la communauté internationale de stimuler la réaction aux massacres et aux situations mettant les civils en danger, tout en aidant l'ONU à gagner en crédibilité⁵⁰.

Selon un autre point de vue, qui semble partager cette opinion, le fait que le processus de résolution soit resté le même quand il s'agit de la R2P signifie que les intérêts nationaux influenceront la détermination de la réaction de la communauté aux crises intérieures. Cette situation n'est certainement pas propre à la Chine et à la Russie. Les États-Unis ont eux aussi exercé leur droit de veto à plusieurs reprises, par exemple dans le cas de la motion de censure dans l'affaire des colonies israéliennes illégales, seuls contre quatre membres permanents et dix membres non permanents du Conseil de sécurité. Les membres du Conseil se montrent réticents à modifier le processus de prise de décisions et favorables au maintien de leur droit de voter⁵¹. De récents développements font apparaître la nécessité de remettre en question ce système et les études consacrées à ce problème.

Les échos des droits de veto

Voici un résumé de la façon dont la communauté internationale réagit aux résolutions à propos de la Syrie auxquelles des droits de veto furent opposés trois fois, en mentionnant les opinions exprimées par des acteurs individuels et des organisations. Réagissant au vote du Conseil de sécurité de l'ONU à propos de la Syrie, le ministre britannique des affaires Étrangères William Hague déclara,

Plus de 2.000 personnes ont été tuées depuis que la Russie et la Chine ont opposé leur veto au dernier projet de résolution en octobre 2011. Plus de 6.000 personnes sont mortes au cours des dix mois qui ont suivi le début du soulèvement. De nombreuses autres ont été torturées et incarcérées. Combien d'autres doivent-elles mourir avant que la Russie et la Chine autorisent le Conseil de sécurité de l'ONU à agir ? Ceux qui s'opposent à une action du Conseil auront des comptes à rendre au peuple syrien pour avoir choisi de ne rien faire pour aider à mettre fin à la violence qui ravage le pays⁵².

De même, José Luis Díaz, le représentant d'*Amnesty International* à l'ONU déclara à New York :

pendant presque deux ans, le Conseil de sécurité a assisté sans réagir aux crimes contre l'humanité, ainsi qu'aux crimes de guerre qui suivirent le début du conflit armé intérieur, commis avec une impunité totale contre le peuple syrien...

Le discours irrésolu du Conseil de sécurité à propos de la Syrie n'a rien fait pour que justice soit rendue aux victimes et a laissé aux auteurs de violations des droits de l'homme les mains libres pour continuer de commettre des crimes graves au regard du droit international sans aucune conséquence.

Une inaction persistante enverrait un message inquiétant signalant que la communauté internationale a perdu toute volonté de protéger les civils des dangers du conflit⁵³.

L'ambassadeur de Russie, Vitaly Chourkine, « a insisté que le projet de résolution manquait d'équilibre » :

« Certains membres influents de la communauté internationale ont malheureusement... sapé la possibilité d'une solution politique en demandant un changement de régime et en poussant les opposants vers le pouvoir », a-t-il dit...

L'ambassadeur de Beijing à l'ONU, Li Baodong, indiqua que la résolution aurait été contre-productive.

La Chine maintient que, dans les circonstances présentes, le fait d'accorder une importance exagérée aux pressions exercées sur le Gouvernement syrien... ou d'imposer une solution quelconque n'aidera pas à résoudre la question syrienne⁵⁴.

D'après le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, « un projet de résolution modifié "aspire à résoudre deux problèmes de base". Il s'agissait "(d'abord) de l'imposition de conditions au dialogue et ensuite de l'obligation de prendre des mesures pour influencer non seulement le gouvernement mais également les groupes armés" », déclara Lavrov à l'occasion d'une table ronde lors de la conférence de Munich sur la sécurité, ajoutant que ces deux problèmes sont *d'une importance cruciale* pour la Russie⁵⁵. L'ombre qui plane sur la situation en Libye pèse lourdement sur les politiques russes. Les paroles de Lavrov sont frappantes : « La Russie fera tout son possible pour empêcher une répétition du scénario libyen en Syrie ». L'amiral Victor Kravchenko, ancien chef d'état-major de la Marine, déclara que Moscou avait transmis un message aux États-Unis et à l'Europe : « La présence d'une force militaire autre que celle de l'OTAN est très utile pour la région parce qu'elle empêchera un

conflit armé d'éclater⁵⁶ ». Les débats portant sur le concept et les applications du cas libyen se retrouvent également pour la Syrie. À cet égard, un courant d'opinion s'oppose à la comparaison de la Libye à la Syrie, alors qu'un autre considère qu'une répétition du cas libyen aurait des répercussions négatives.

Conclusion

Comme indiqué au début du présent article, la communauté internationale, bien qu'ayant pris des mesures dans certaines crises humanitaires, s'est contentée de n'être qu'un simple spectateur dans la plupart des cas. Cela entraîne une dualité avant même que le concept soit débattu. Le fait que presque toutes les décisions prises aient prêté à controverse exactement comme dans le cas du concept d'intervention humanitaire est un autre point qu'il convient de remettre en cause. La R2P, qui est en cours d'élaboration, fut elle aussi influencée par ces débats. L'intervention humanitaire avait toujours été associée à l'intervention militaire jusqu'à l'apparition de ce concept, qui donne l'impression d'avoir été conçue pour changer cette perception de l'intervention humanitaire. Comme nous l'avons vu dans les rapports et les résolutions, ce qui est fréquemment souligné est que la priorité est à la prévention de la crise humanitaire existante.

Il est clair à ce point que le concept et l'avenir de la R2P sont soumis à un test strict. Toutefois, le manque d'harmonie entre la théorie et la pratique ne fera qu'inspirer la méfiance envers un autre concept ; et pourtant, un autre concept incertain, contestable et compliqué sera introduit dans le droit international. On peut dire que des organisations dont les antécédents ne sont pas particulièrement bons telles que l'ONU et l'OTAN pourraient également être responsables de la méfiance à l'égard du concept. Il ne sera en outre pas très facile de changer ou de transformer la perception de l'intervention militaire en termes d'intervention humanitaire.

L'introduction de la R2P dans le cas de la Libye, dont certains prétendent qu'il ne doit pas être envisagé dans le cadre de ce concept, donna immédiatement lieu à des controverses. Parallèlement aux allégations selon lesquelles l'intervention humanitaire n'est qu'une feuille de vigne, un effort de constitution d'un fondement juridique de l'intervention, on a également suggéré que l'objet initial est un changement de régime. Il est inévitable que le concept s'estompe quand le doute tenaille la réflexion.

La crise syrienne est un cas beaucoup plus convaincant et compliqué que celles d'Égypte, de Tunisie et de Libye. La position de la Syrie dans la région, ses relations avec les états importants et sa structure ethnique et religieuse aux multiples facettes affectent le processus. La coexistence de plusieurs facteurs compliquent la cessation des atrocités mais des gens meurent et souffrent pendant que nous débattons de concepts. Le fait que la communauté internationale, dont on dit souvent qu'elle tire des enseignements de ses expériences passées, soit *impuissante* à propos de la situation est un autre cas étrange. Quand on y pense, soupçonner qu'on fait des concepts huma-

nitaires et moraux un instrument est au moins aussi douloureux qu'être témoin des atrocités ; le faire est un crime au moins aussi grave qu'un crime contre l'humanité.

Notes

1. BROWNLIE, Ian, « Humanitarian Intervention », in *Law and Civil War in the Modern World*, ed. MOORE, John Norton, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1974, p. 217.
2. BYERS, Michael, *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*, Istanbul : Detay Yayıncılık, 2007, p. 19.
3. Voir BATIR, Kerem, *Humanitarian Intervention in International Law: European Conflicts*, Saarbrücken, Allemagne : VDM Publishing, 2010.
4. « *The Situation in and around Kosovo* », énoncé de presse M-NAC-1(99)51, OTAN, 12 avril 1999, www.nato.int/docu/pr/1999/p99-051e.htm.
5. KOCAMAN, Ayşegül, « *Doctrine and Practice of Humanitarian Interventions* », thèse de maîtrise, Bilkent University, 2008, p. 87.
6. ÖNEN, Ahmet Meriç, « *The Final Status of Kosovo: Historical Background and Evaluation of Current Events* », thèse de maîtrise, Atılım University, 2006, p. 92.
7. TAŞDEMİR, Fatma, *The Law of Internal Armed Conflicts*, Ankara : Adalet Yayınevi, 2009, p. 44.
8. Assemblée générale de l'ONU, A/57/303, *The Responsibility to Protect*, 14 août 2002, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/57/303.
9. GLANVILLE, Luke, « The Responsibility to Protect beyond Borders », *Human Rights Law Review* 12, no. 1, 2012, p. 9, p. 10.
10. CHANDLER, David, « There's Nothing 'Good' about the War in Libya », *Spiked*, 19 avril 2011, www.spiked-online.com/index.php/site/article/10441/.
11. *Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE)*, Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
12. Groupe de personnalités de haut niveau des Nations Unies sur les menaces, les défis et le changement, « *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* », 2004, http://iis-db.stanford.edu/pubs/20806/A_More_Secure_World_.pdf.
13. Assemblée générale de l'ONU A/59/2005, rapport du secrétaire général, « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* », 21 mars 2005. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>.
14. Assemblée générale de l'ONU, A/60/L.1, *Document final du Sommet mondial de 2005*, 20 septembre 2005.
15. Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006.
16. *Id.*, p. 2.
17. Conseil de sécurité de l'OTAN, S/RES/1706 (2006), 31 août 2006.
18. Assemblée générale de l'ONU, A/63/677, rapport du secrétaire général, « *Mise en œuvre de la responsabilité de protéger* », 12 janvier 2009. www.unrol.org/files/SG_reportA_63_677_en.pdf.
19. *Id.*, p. 2.
20. Assemblée générale de l'ONU A/64/864, rapport du secrétaire général, *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, 14 juillet 2010, [www.responsibilitytoprotect.org/N1045020\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020(1).pdf).
21. WOODWARD, Scott, « The Responsibility to Protect: The Time Is Now », *Mediterranean Quarterly* 23, no. 3, 2012, pp. 93-95.
22. *Id.*, p. 97.
23. MCLEAN, Emma, « The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law », *Journal of Conflict and Security Law* 13, no. 1, 2008, p. 142.
24. International Committee of the Red Cross, *Annual Report 2011*, Genève : International Committee of the Red Cross, 2011, p. 80, p. 136.
25. AL-AMERI, Alaa, « A Chance to Repair the Reputation of Intervention », in *The Arab Spring: Rebellion, Revolution and a New World Order*, ed. MANHIRE, Toby, Londres : Guardian Books, 2012, p. 235.
26. Conseil de sécurité de l'ONU, S/PV.6490, ordre du jour : Paix et sécurité en Afrique, 26 février 2011.
27. Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1970 (2011), Résolution 1970, 26 février 2011.
28. Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1973 (2011), Résolution 1973, 17 mars 2011.
29. GLANVILLE, *id.*, pp. 3-4.

30. POMMIER, Bruno, « The Use of Force to Protect Civilians and Humanitarian Action: The Case of Libya and Beyond », *International Review of the Red Cross* 93, no. 884, décembre 2011, p. 1082.
31. MILNE, Seumas, « NATO's Intervention Was a Catastrophic Failure », in MANHIRE, *Arab Spring*, p. 239, p. 240.
32. BÖLME, Selin M. et al., « Rebellion, Intervention and the Rest: Difficulties of Transformation in Libya », *SETA Report*, no. 5, 2011, p. 27.
33. MIŞ, Nebi, « 'Allah, Suriye, Beşşar' dan 'Allah, Suriye, Hürriyet' e: Suriye'nin Zorlu Arap Baharı », in *Ortadoğu Yılığ 2011*, ed. İNAT, Kemal et al., Istanbul : Sakarya, 2012, p. 257.
34. « Interview with Syrian President Bashar al-Assad », *Wall Street Journal*, 31 janvier 2011, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052748703833204576114712441122894>.
35. WHITAKER, Brian, « The Boldness of Bashar Al-Assad » in MANHIRE, *Arab Spring*, p. 247.
36. BELLAL, Annyssa et DOSWALD-BECK, Louise, « Evaluating the Use of Force during the Arab Spring », in *Yearbook of International Humanitarian Law*, ed. SCHMITT, Michael N. et ARIMATSU, Louise, Hague, Pays-Bas : T.M. C. Asser Press, 2011, p. 7.
37. Assemblée générale de l'ONU, A/RES/66/253, 66/253, *La situation en République arabe syrienne*, 21 février 2012.
38. Assemblée générale de l'ONU, A/RES/66/176, *Situation relative aux droits de l'homme en République arabe syrienne*, 23 février 2012.
39. Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/2042 (2012), Résolution 2042 (2012), 14 avril 2012.
40. *Id.* p. 1.
41. *Id.*, « Annex: Six-Point Proposal of the Joint Special Envoy of the United Nations and the League of Arab States », p. 4.
42. « Syria: Arab States Should Push for End to Killings », Human Rights Watch, 27 avril 2011, www.hrw.org/en/news/2011/04/27/syria-arab-states-should-push-end-killings.
43. *Id.*
44. « Clinton's Remarks, Responses on Syria at U.N. after UNSC Session », 31 janvier 2012, mission des États-Unis, Genève, Suisse, <http://geneva.usmission.gov/2012/02/01/clinton%e2%80%99s-remarks-responses-on-syria-at-u-n-after-uns-session/>.
45. Assemblée générale de l'ONU, S/RES/2043 (2012), Résolution 2043, 21 avril 2012.
46. Assemblée générale de l'ONU, A/RES/66/253 B, 66/253, *La situation en République arabe syrienne*, 7 août 2012.
47. *Id.*, p. 2.
48. ALPINI, Marika, « Right to Intervene and Right to Protect: Dilemmas of Humanitarianism in Syria—Analysis », *Eurasia Review*, 23 novembre 2011, www.eurasiareview.com/23112011-right-to-intervene-and-right-to-protect-dilemmas-of-humanitarianism-in-syria-analysis/.
49. PELLERIN, Cheryl, « NATO's Rasmussen Discusses Afghanistan, Syria, 9/11 Attacks », Département de la Défense des États-Unis, 10 septembre 2012, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=117804.
50. AXWORTHY, Lloyd, « Don't Allow Libya to Define R2P », *Global Brief*, 13 mars 2012, <http://globalbrief.ca/lloydaxworthy/2012/03/13/dont-allow-libya-to-define-r2p/>.
51. HEHIR, Aidan, « Syria and the Responsibility to Protect: Rhetoric Meets Reality », *E-International Relations*, 14 mars 2012, www.e-ir.info/2012/03/14/syria-and-the-responsibility-to-protect-rhetoric-meets-reality/.
52. « Foreign Secretary Responds to UNSC Vote on Syria », Gov.UK, 6 février 2012, www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-responds-to-uns-vote-on-syria?view=News&cid=725815282.
53. « Dozens of UN Members Urge Immediate ICC Referral of 'Desperate' Situation in Syria », Amnesty International, 14 janvier 2013, www.amnesty.org/en/news/dozens-un-members-urge-immediate-icc-referral-desperate-situation-syria-2013-01-14.
54. « Russia and China Veto Resolution on Syria at UN », *BBC News*, 4 février 2012, www.bbc.co.uk/news/world-16890107#TWEET72585.
55. « Why Another UN Draft Resolution on Syria Vetoed », Gov.Cn, 2 mai 2012, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-02/05/c_131392233.htm.
56. HEARST, David, « Why Russia Is Sticking by Damascus », in MANHIRE, *Arab Spring*, p. 252, p. 253.