

André Cabanis | Jean-Marie Crouzatier  
Ruxandra Ivan  
Ciprian Mihali | Ernest-Marie Mbonda

# La responsabilité de protéger : une perspective francophone



# Contributions francophones

© Agence universitaire de la Francophonie



Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement, quelque système de stockage et de récupération d'information) des pages publiées dans le présent ouvrage faite sans autorisation écrite des ayants droit est interdite.

Les textes publiés dans ce volume n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Pour faciliter la lecture, la mise en page a été harmonisée, mais la spécificité de chacun, dans le système des titres, le choix des transcriptions et des abréviations, l'emploi des majuscules, la présentation des références bibliographiques, etc. a été le plus souvent conservée.

Responsable de collection :  
Ciprian Mihali

Rédacteurs de l'ouvrage :  
André Cabanis  
Jean-Marie Crouzatier  
Ciprian Mihali

Couverture :  
Carolina Banc

Correction :  
Ciprian Jeler

Technorédaction :  
Ferenc Sütő

Impression :  
Idea Design & Print, Cluj  
Str. Dorobanților nr. 12  
RO 400117 Cluj-Napoca  
www.idea.ro

ISBN 978-973-7913-96-8

# La responsabilité de protéger : une perspective francophone

**André Cabanis**  
**Jean-Marie Crouzatier**  
**Ruxandra Ivan**  
**Ernest-Marie Mbonda**  
**Ciprian Mihali**

Idea Design & Print  
Editură, Cluj  
2010

*Contribution du collectif*  
*« Francophonie, États francophones et francophonie »*  
*de l'Agence universitaire de la Francophonie*  
*à la préparation du Sommet de Montreux,*  
*octobre 2010*

## PRÉFACE

Ces dernières années les textes internationaux relatifs à la responsabilité de protéger se sont multipliés. Certes, on peut regretter que ce concept se limite à quatre domaines circonscrits puisqu'il s'agit, pour les Etats et pour la communauté humaine toute entière de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du nettoyage ethnique. Il n'en reste pas moins que l'abondance de ces textes est une bonne chose.

Néanmoins, les problèmes demeurent et notamment celui d'un retard patent du fait sur le droit. En dépit des déclarations solennelles des Nations Unies, par exemple le Document final du sommet mondial adopté le 15 septembre 2005 ; en dépit des interventions fortes de la Francophonie, par exemple la *Déclaration de Saint-Boniface* (2006), la responsabilité de protéger n'est pas toujours assumée. Tant s'en faut !

Plus grave, l'incohérence d'un système global dans lequel le maintien des situations acquises coexiste avec des principes qui, par nature, en exigeraient la disparition. Toute l'histoire des droits de l'homme est ainsi faite d'ombres et de lumières, de contrastes entre un discours universaliste et des pratiques égoïstes.

L'analyse de la responsabilité de protéger envisagée dans son développement historique est d'un grand intérêt. Au sein du Comité de coordination et de suivi

du Programme thématique *Etat de droit, démocratie et société en Francophonie*, l'Agence universitaire de la Francophonie dispose d'une équipe pluridisciplinaire parfaitement à même d'assumer cette tâche.

Ce Comité, en effet, regroupe des philosophes, des juristes des historiens et des spécialistes des sciences politiques qui se rencontrent régulièrement. Le présent ouvrage est une preuve qu'ils ont réussi à envisager simultanément l'exégèse juridique des textes, l'analyse des motifs politiques et des pratiques diplomatiques ainsi qu'une réflexion philosophique et éthique sur le principe et ses implications.

L'hypothèse de départ, selon laquelle en matière de la responsabilité de protéger existerait une spécificité de la démarche francophone, peut paraître d'autant plus étrange qu'il s'agit de principes universels. Et si spécificité il y a, quelle plus-value cette démarche peut-elle apporter à la réflexion et à l'action de la communauté internationale ?

Les auteurs montrent que la spécificité est d'abord liée aux objectifs : beaucoup plus qu'aux Nations-Unies, l'accent est mis sur la prévention et l'accompagnement. Par ailleurs, les acteurs privilégiés de la Francophonie sont – outre les Etats et les OIG – ceux de la société civile. A mes yeux, ces deux éléments sont étroitement liés. On ne peut pas réellement mener une politique préventive si on n'a pas d'impact sur la base de la société.

Quant à la plus-value, selon les auteurs, elle est triple. Les textes de référence de la Francophonie paraissent plus précis et plus détaillés que ceux des Nations-Unies. Ils témoignent, en outre, d'une

certaine réflexion sur la souveraineté et la culture démocratique. Enfin, ils se fondent sur une solide expertise dans le domaine de la formation à la culture politique et juridique.

Malgré les insuffisances et les échecs repris dans la *Déclaration de Bamako* (réurrence de conflits, interruptions de processus démocratiques, génocides et massacres, violations graves des droits de l'Homme, ...) qui, rédigée six ans plus tôt, préfigure la *Déclaration de Saint-Boniface* ; malgré le manque de volonté politique à réagir alors que la responsabilité de protéger devrait être assumée par la communauté internationale, l'ouvrage se veut résolument optimiste.

Il est vrai que nous allons dans le sens d'une plus grande conscientisation universelle. Peut-on dire, à l'instar de Teilhard de Chardin, que l'humanité est sur la voie d'une ère d'harmonisation des consciences fondée sur le principe de la « coalescence des centres », chaque centre, ou conscience individuelle, étant amené à entrer en collaboration toujours plus étroite avec les consciences avec lesquelles il communique ?

Le présent ouvrage s'adresse prioritairement aux décideurs politiques ainsi qu'aux chercheurs en droit et en relations internationales. Il s'inscrit dans le prolongement de l'ouvrage de *Méthodologie de la recherche en droit international, géopolitique et relations internationales*. Néanmoins, il ne manquera pas d'être utile à des chercheurs d'autres disciplines. Je pense notamment aux philosophes, aux anthropologues, aux historiens et aux sociologues.

L'Agence universitaire de la Francophonie considère que le soutien aux chercheurs – surtout aux

étudiants de maîtrise, doctorants et post-doctorants – est une priorité. Si d’ores et déjà elle accorde à certains d’entre eux une bourse de mobilité, elle a la ferme volonté de les aider tous dans leur démarche scientifique.

C’est le sens de l’ensemble des ouvrages – tous d’une rigueur scientifique et d’une clarté méthodologique remarquables – qui sont publiés par le Collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » sous la direction de Jean-Marie Crouzatier, Université Toulouse 1 Capitole (France).

Manfred Peters

Président de l’Université de Paix

Membre du Conseil scientifique de l’Agence universitaire de la Francophonie

## AVANT-PROPOS

Entrepris à l'initiative du Comité de coordination et de suivi du Programme thématique *État de droit, démocratie et société en Francophonie* de l'Agence universitaire de la Francophonie, ce rapport est issu de deux séminaires de recherche réunissant des politistes, des juristes et des philosophes, qui se sont tenus à Cluj (Roumanie) et Paris (France) en mars et juin 2010.

Ont participé à ces séminaires et à la rédaction de ce rapport : **André Cabanis**, professeur d'histoire du droit à l'Université Toulouse 1 Capitole (France) ; **Jean-Marie Crouzatier**, professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole (France) ; **Ruxandra Ivan**, professeur de sciences politiques à l'Université de Bucarest (Roumanie) ; **Ernest-Marie Mbonda**, professeur de philosophie à l'Université catholique d'Afrique centrale, Centre d'études et de recherches sur la justice sociale et politique, Yaoundé (Cameroun) ; **Ciprian Mihali**, professeur de philosophie à la Faculté d'histoire et de philosophie de l'Université Babeş-Bolyai, Cluj (Roumanie).

**Bogdan Dragoş**, doctorant à l'Université Babeş-Bolyai, Cluj (Roumanie), a effectué les recherches documentaires.

**Claude-Emmanuel Leroy**, directeur adjoint du Programme *État de droit, démocratie et société en Francophonie* de l'Agence universitaire de la Francophonie, a supervisé ces rencontres et l'élaboration du rapport.

André Cabanis, Jean-Marie Crouzatier et Ciprian Mihali ont relu, corrigé, harmonisé et relié les différentes contributions.

Cette étude est le résultat d'une élaboration collective, interdisciplinaire et internationale francophone, soutenue par l'Agence universitaire de la Francophonie. En effet, une des tâches que s'est donnée l'Agence universitaire de la Francophonie est de permettre à la communauté universitaire de mieux appréhender certaines missions de la Francophonie, dont celle de contribuer à la promotion de la paix et au respect des droits de l'Homme. Il s'agit de favoriser une réflexion sur cette mission à travers une approche universitaire différente et complémentaire de l'approche gouvernementale et intergouvernementale.

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES UTILISÉS

A.C.C.T.	Agence de coopération culturelle et technique
A.C.P.	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
A.E.F.	Afrique équatoriale française
A.G.	Assemblée générale des Nations unies
A.I.F.	Agence intergouvernementale de la Francophonie
A.L.E.C.S.O.	Organisation de la ligue arabe pour la culture, l'éducation et la science
A.L.E.N.A.	Association de libre échange d'Amérique du Nord
A.N.Z.U.S.	Traité d'assistance mutuelle Australie - Nouvelle-Zélande - États-Unis
A.O.F.	Afrique occidentale française
A.P.D.	Aide publique au développement
A.P.E.C.	<i>Asia-Pacific economic cooperation</i>
A.S.E.A.N.	Association des nations d'Asie du Sud-Est
A.U.F.	Agence universitaire de la Francophonie
B.I.T.	Bureau international du travail
C.E.D.E.A.O.	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
C.I.J.	Cour internationale de justice
C.S.	Conseil de sécurité des Nations unies
F.A.D.	Force arabe de dissuasion
F.I.N.U.L.	Force intérimaire des Nations unies au Liban
F.M.I.	Fonds monétaire international
Mercosur	Communauté économique des pays d'Amérique du Sud

O.E.A.	Organisation des États américains
O.I.F.	Organisation internationale de la Francophonie
O.I.G.	Organisation intergouvernementale
O.I.N.G.	Organisation internationale non gouvernementale
O.L.P.	Organisation de libération de la Palestine
O.M.C.	Organisation mondiale du commerce
O.M.S.	Organisation mondiale de la santé
O.N.G.	Organisation non gouvernementale
O.N.U.	Organisation des Nations unies
O.T.A.N.	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
O.U.A.	Organisation de l'unité africaine
P.M.A.	Pays les moins avancés
P.M.E.	Petites et moyennes entreprises
S.A.L.T.	<i>Strategic arms limitation talks</i>
U.A.	Union africaine
U.E.	Union européenne
U.N.E.S.C.O	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
U.R.S.S.	Union des républiques socialistes soviétiques

# INTRODUCTION

Depuis la fin des années 1990, nombre de textes internationaux consacrent la sécurité des populations comme un droit de l'Homme et affirment que la protection de ces dernières incombe non seulement aux États dont elles relèvent, mais aussi à la communauté internationale. Avec solennité, le Document final du Sommet mondial des Nations unies (adopté le 15 septembre 2005) affirme la responsabilité de chaque État de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Faisant reposer la responsabilité de protéger sur le principe de la « souveraineté comme responsabilité », il énonce que la communauté internationale est résolue à aider les États à protéger leur population.

L'un des mérites du concept de responsabilité de protéger est en effet de dépasser l'opposition qui a dominé les années 1990, entre les États attachés à une stricte application du principe de souveraineté et ceux qui défendent les interventions militaires à des fins humanitaires : l'émergence du concept part de l'idée que la sécurité internationale doit être pensée, non plus uniquement en fonction de la sécurité des États dans le cadre d'un conflit interétatique, mais également en fonction de la sécurité des populations civiles victimes d'un conflit armé, surtout interne.

C'est pourquoi le document prévoit une action collective de la communauté internationale au cas où

les moyens pacifiques seraient insuffisants et où les autorités nationales s'avéreraient incapables d'agir ou se refuseraient à le faire. Cet engagement contracté par les États membres de l'ONU laisse cependant en suspens nombre de questions quant aux incidences de la responsabilité de protéger et notamment aux critères d'une intervention. C'est la raison pour laquelle le principe ne fait pas l'unanimité dans les enceintes internationales. Certains craignent que trop de réserves soient prévues qui rendraient ce principe pratiquement inopérant ; d'autres redoutent qu'il serve de prétexte pour promouvoir des objectifs politiques (il ne faudrait pas que la responsabilité de protéger soit une illusion supplémentaire, c'est-à-dire que l'on assiste à un supplément de violence internationale au nom de la sécurité pour les populations). Le Secrétaire général des Nations unies lui-même reconnaît la nécessité de définir plus clairement la portée et l'applicabilité du principe : en d'autres termes d'engager un processus de « normativisation » qui permettrait la substitution d'une logique juridique à une logique politique. Comment le principe peut-il être concilié avec des concepts traditionnels tels que celui de souveraineté de l'État ? Comment ce principe doit-il être mis en œuvre et comment garantir qu'il n'en sera pas fait un usage contraire aux règles des Nations unies ? L'Organisation des Nations unies a-t-elle les moyens de rendre ce principe opérationnel ? L'enjeu est de définir les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, sachant que ce concept n'est défini ni dans la charte, ni dans les résolutions du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale.

La Francophonie a apporté sa contribution au débat en cours, principalement en adoptant en 2006 la Déclaration de Saint-Boniface qui reprend et précise la notion de responsabilité de protéger. Ceci n'a rien d'étonnant pour deux raisons : d'abord, la Francophonie s'inscrit clairement dans le cadre des Nations unies et aucune des réflexions engagées au sein de l'Organisation mondiale ne lui est étrangère ; ensuite, la Francophonie accorde la première place aux droits de l'Homme et à la dignité de la personne humaine. C'est à ce titre qu'elle a joué un rôle pionnier dans la reconnaissance du principe de la responsabilité de protéger puisque ce dernier figure déjà explicitement dans la déclaration adoptée par la X<sup>e</sup> conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage, à Ouagadougou, le 27 novembre 2004 (par. 80) : « Nous réaffirmons que les États sont responsables de la protection des populations sur leurs territoires. Nous reconnaissons cependant que lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, ou qu'il est lui-même responsable de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ou de la sécurité, la communauté internationale a la responsabilité de réagir pour protéger les populations qui en sont victimes, en conformité avec les normes du droit international, selon un mandat précis et explicite du Conseil de sécurité des Nations unies et sous son égide ». Il est intéressant que la Francophonie s'approprie cette notion de « responsabilité de protéger » ; il est révélateur qu'elle en subordonne l'application aux décisions d'un organe des Nations unies.

La réflexion du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » porte sur la plus-value que peut apporter l'Organisation en s'associant à cette promotion du concept de responsabilité de protéger : plus-value en matière de réflexion sur le concept ; plus-value quant à son opérationnalité ; la réflexion du collectif s'attache également à évaluer l'efficacité politique de cette initiative de la Francophonie.

### Textes de référence

- *Charte des Nations unies*, notamment les chapitres VI et VII
- Assemblée générale des Nations unies. Résolution 377 (V) : « Union pour le maintien de la paix »
- Assemblée générale des Nations unies. Résolution 63/308 (14 septembre 2009) : « Responsabilité de protéger »
- Conseil de sécurité. Résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1325 (2000), 1460 (2003), 1612 (2005), 1674 (2006), 1738 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009), 1889 (2009), 1894 (2009)
- Note du Secrétaire général de l'ONU, *Suite à donner aux textes issus du Sommet du millénaire*, New York, ONU, 2004, A/59/565
- Rapport du Secrétaire général de l'ONU, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'Homme pour tous*, New York, ONU, 2005, A/59/2005
- Rapport du Secrétaire général de l'ONU, *La protection des civils dans les conflits armés*, New York, ONU, 2007, S/2007/643

- Rapport du Secrétaire général de l'ONU, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, New York, ONU, 2009, A/63/677
- Rapport Brahimi, *Les opérations de maintien de la paix*, New York, ONU, 2000, A/55/305
- Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger*, décembre 2001
- Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr, notre affaire à tous*, New York, ONU, 2004, A/59/565
- *Charte de la Francophonie*, 23 novembre 2005
- OIF, Déclaration de Bamako, 3 novembre 2000
- OIF, Déclaration de Ouagadougou, 27 novembre 2004
- OIF, Déclaration de Saint-Boniface, 14 mai 2006
- Déclaration du Sommet du Groupe des 77 réuni à la Havane, 10-14 avril 2000.

## Question centrale

Dans quelle mesure la mise en œuvre des éléments constitutifs de la responsabilité de protéger tels que définis par l'ONU peut-elle s'articuler avec la démarche francophone, compte tenu de sa spécificité ?

En d'autres termes : existe-t-il une démarche francophone spécifique relative à la responsabilité de protéger ? Quels sont les instruments et les pratiques qui

permettent d'identifier et de définir cette démarche spécifique ? Par rapport à la démarche onusienne, peut-on parler d'une plus-value francophone ? Comment se fait l'articulation entre la démarche onusienne et celle de l'OIF ? Comment assurer la mise en œuvre des instruments francophones de la responsabilité de protéger ? Comment affiner, dans une perspective francophone, les grilles d'analyse des différentes situations dans lesquelles le droit d'être protégé n'est plus assuré ? À quel niveau du processus de la responsabilité de protéger s'articulent les éléments onusiens et la démarche francophone : à celui de la prévention ? De l'assistance ? De la réaction ? Qu'en est-il de l'applicabilité des différents instruments ?

## Hypothèse

La perspective francophone de la responsabilité de protéger, tout en s'inscrivant dans l'approche onusienne, présente une spécificité qui pourrait enrichir la conception actuellement en vigueur à l'ONU. Toutefois l'absence de précisions quant aux modalités d'action de l'OIF et d'évaluation de ses propres missions limite considérablement son efficacité. Cette efficacité nécessite l'élaboration d'un certain nombre d'outils opérationnels précis, fondés sur des indicateurs qui permettent d'identifier des situations difficiles, pour que la responsabilité de protéger, d'un principe juridique ou déclaratoire, devienne un instrument opérationnel.

## Une approche pluridisciplinaire

La composition pluridisciplinaire du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » permet d'articuler divers champs disciplinaires (droit, science politique, histoire, philosophie) pour mener une étude combinant l'exégèse juridique des textes, l'analyse des motifs politiques et des pratiques diplomatiques, et une réflexion philosophique et éthique sur le principe et ses implications.

Cette pluralité disciplinaire est particulièrement souhaitable pour l'analyse de la responsabilité de protéger, car le principe est à la fois à portée juridique et à connotation morale. Dans l'ordre international, cette dualité est la meilleure invitation à l'ambiguïté. Que faut-il en effet privilégier : un principe qui, par la portée universelle de son énonciation et par sa consonance éthique, semble relever de l'ordre de la morale, ou un concept juridique, celui de la protection humanitaire, qui est dans la pratique une politique de la générosité autant qu'une stratégie des intérêts ?

Il faut souligner que le principe fait désormais partie du droit positif : on s'interroge moins sur sa légitimité que sur son efficacité ; on l'envisage désormais moins comme une forme de réaction exceptionnelle que comme un processus permanent.

### Modèle d'analyse

Le point de départ de l'analyse est le Document final du Sommet mondial de 2005 qui fait directement

référence à la responsabilité de la communauté internationale « d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité... lorsque les moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations ».

Ce paragraphe 139 est en effet repris par le Conseil de sécurité, qui fait la première référence à la responsabilité de protéger dans sa résolution 1674/2006 ; il est rappelé à plusieurs reprises par l'Assemblée générale qui « décide de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger » (A/63/308). Il sert de référence à la Déclaration de Saint-Boniface adoptée par les membres de l'OIF quelques mois plus tard, ainsi qu'au rapport du Secrétaire général de l'ONU du 12 janvier 2009 sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*.

Les dispositions du paragraphe 139 du Document final du sommet indiquent clairement que la responsabilité de protéger repose sur trois « piliers » : la protection assurée par l'État, qu'il s'agisse ou non de ses ressortissants, qui est la seule stratégie de prévention efficace ; l'assistance internationale, puisque la communauté internationale s'engage à aider les États à s'acquitter de leurs obligations en prenant appui sur la coopération des États voisins, des accords régionaux et sous-régionaux, de la société civile et du secteur privé ; la réaction, si nécessaire, en temps voulu, lorsqu'un État manque manifestement à son obligation de protection.

Dans ce contexte, une comparaison entre l'ONU et l'OIF fait apparaître des différences et des convergences ; elle permet de préciser la spécificité de la démarche francophone et la plus-value qu'elle peut apporter à la réflexion et à l'action de la communauté internationale.

Les différences tiennent d'abord aux objectifs : la Francophonie fait de la démocratie et du développement les conditions de la paix ; sa vision est donc plus large que celle de l'ONU qui est centrée sur le maintien de la paix. Ensuite, du point de vue de la démarche, l'accent mis par la Francophonie sur la prévention et l'accompagnement la distingue de l'ONU qui – sans négliger ces deux aspects – envisage la réaction. D'ailleurs, les outils dont dispose la Francophonie sont diplomatiques et voués à la recherche du consensus ; les outils des Nations unies sont, de plus, opérationnels.

Enfin, les acteurs privilégiés par la Francophonie sont – outre les États et les OIG – ceux de la société civile ; alors que l'action des NU dépend essentiellement du Conseil de sécurité. Le séisme de janvier 2010 en Haïti a notamment démontré l'absolue nécessité d'une meilleure coordination entre les États, l'ONU et les organisations non gouvernementales. De ce point de vue, la force de la Francophonie est d'associer le gouvernemental et le non gouvernemental, l'intergouvernemental et l'infra-étatique, les États, les sociétés civiles, les ONG trans-étatiques et infra-étatiques.

Les convergences sont évidentes puisque l'action de l'OIF s'inscrit dans un cadre défini par l'Organisation des Nations unies, à laquelle chacune de ses déclarations fait régulièrement référence.

De plus, les moyens de prévention et d'assistance des deux organisations sont très comparables et permettent d'envisager une authentique complémentarité dans leur action.

Parce qu'elle est une communauté culturelle mais aussi politique, la Francophonie peut apporter une plus-value : les textes de référence de la Francophonie paraissent plus précis et plus détaillés que ceux des Nations unies ; ils témoignent d'une certaine réflexion sur la souveraineté, la culture démocratique, les droits de l'Homme, plutôt que d'un consensus minimal comme ceux de l'ONU.

Quant aux capacités, la Francophonie dispose d'une expertise dans le domaine de la formation à la culture politique et juridique : formation, prévention, alerte précoce, gouvernance quotidienne, élections.

En revanche, il ne faut pas se dissimuler que l'OIF ne dispose pas – et n'entend pas se doter – des moyens financiers, humains et militaires que l'ONU peut déployer. Cette moindre capacité d'intervention est certes un handicap, mais elle permet à l'OIF de susciter moins de réaction de défiance en cas de prise de position puisqu'on ne peut la soupçonner de préparer une intervention armée dans les affaires intérieures d'un État.

## PREMIÈRE PARTIE

La responsabilité de protéger –  
du concept à la mise en œuvre



En janvier 2009, le Secrétaire général de l'ONU présente à l'Assemblée générale le rapport sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », document censé « donner une dimension opérationnelle à la responsabilité de protéger »<sup>1</sup>.

Ce document vient s'ajouter à un nombre important de textes rédigés et présentés par les organismes internationaux et les groupes d'experts, depuis 1990, autour des questions liées à la sécurité des populations et au respect des droits de l'Homme en situation de conflit et de post-conflit.

Le lancement du concept de « sécurité humaine » en 1994 a été suivi par une large réflexion autour de cette expression aussi intuitive (dans une certaine tradition de pensée, mais aussi suite à l'évolution politique du monde dans les années 1990) que problématique (par ses implications à la fois théoriques et pratiques), au sein des institutions et des organismes internationaux, parmi les chercheurs, les hommes politiques et les experts. Une deuxième étape majeure dans l'histoire récente de cette réflexion est marquée par le rapport Evans-Sahnoun sur « La responsabilité de protéger », en 2001, présenté par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Cette expression, à son tour, a suscité de nombreux discussions et textes dans le monde entier

---

1 Document n° A/63/677 du 12 janvier 2009.

et en Francophonie, en donnant lieu à des documents officiels, pour aboutir au rapport du Secrétaire général de l'ONU de 2009 sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger ».

Une réflexion approfondie sur ce parcours a été menée ces dernières années par les chercheurs francophones et par les institutions de la Francophonie<sup>2</sup>. Le moment semble être venu de continuer et d'élargir cette réflexion, en tenant compte des dernières évolutions du débat international, et pour apporter une contribution francophone solide, argumentée et visible au dialogue sur le principe de la responsabilité de protéger.

Dans cette première partie, et à titre d'introduction à notre travail, nous allons limiter notre intervention à deux aspects de nature théorique : un aspect plutôt philosophique, visant à suivre le parcours de la responsabilité de protéger, née comme expression en 2001 et conceptualisée en 2006, pour acquérir récemment une dimension opérationnelle avec le rapport du Secrétaire général de l'ONU en 2009. Ensuite, un aspect plus appliqué censé mettre en évidence la perspective francophone sur la responsabilité de protéger, avec ses avancées du point

---

2 Voir par exemple les publications réalisées dans le cadre du Programme thématique *État de droit, démocratie et société* de l'Agence universitaire de la Francophonie : « La responsabilité de protéger », n° 2, 2008 de la revue *ASPECTS*, Paris, Éd. des archives contemporaines ; *Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question*, Paris, Éd. des archives contemporaines, 2009 ; *Francophonie et relations internationales*, Paris, Éd. des archives contemporaines, 2009.

de vue de la réflexion mais aussi avec des propositions de nouvelles pistes pour mener plus loin cette réflexion et pour assurer une présence plus active de la Francophonie dans ce débat.

# CHAPITRE I.

## La responsabilité de protéger : concept, principe, démarche opérationnelle

Dans l'ouvrage *Sécurité humaine et responsabilité de protéger*<sup>1</sup>, les auteurs mentionnent dès l'introduction que l'émergence des deux notions est relativement simultanée et s'explique par la conjonction d'événements considérés aujourd'hui comme « insupportables ». Cette émergence récente (moins de dix ans, quoique un peu plus pour la notion de « sécurité humaine », présente dans les documents politiques internationaux et scientifiques depuis 1994) a donné lieu à de vifs débats dans le monde politique et académique, mais n'a pas encore abouti à une élaboration juridique consistante et cohérente dans le cadre du droit international.

Outre cette carence juridique qui affecte le caractère opérationnel de la responsabilité de protéger, deux autres difficultés surgissent avec la naissance de cette notion :

- a) une difficulté de nature *théorique* : la notion vient s'interposer, en quelque sorte, entre deux autres notions qui partagent une longue histoire dans la pensée et la pratique politico-juridiques des

---

1 Éd. des archives contemporaines, Paris, 2009.

États modernes : la *souveraineté* et la *sécurité* ; plus encore, elle remobilise dans un sens nouveau les théories des droits de l'Homme, dont la conceptualisation n'a pas pu trouver un équivalent à la hauteur de cette réflexion dans l'action politique et juridique des institutions et des pouvoirs nationaux et internationaux. Ainsi, le concept-clé de la théorie politique moderne de l'État, la souveraineté, subit une mutation profonde dans sa définition, ce qui est loin d'être accepté par bon nombre d'États, des plus puissants aux plus faibles, une mutation qui touche à ses attributs de monopole étatique et de non-partage. Selon Mireille Delmas-Marty, c'est tout l'ordre souverainiste qui est aujourd'hui mis en cause et débordé par les nouveaux défis de la sécurité internationale : « Débordé au sens littéral, car la globalisation déploie ses dangers dans l'espace planétaire (cybercriminalité, terrorisme global, crises sanitaires mondiales), entraînant parfois aussi une sorte de dilatation des effets dans le temps (changement climatique, terrorisme nucléaire, etc.). Et débordé aussi au sens figuré car il faut adapter les réponses à la globalisation, ce qui requiert des moyens considérables et peut expliquer une sorte d'érosion du monopole étatique à mesure que l'État sous-traite l'usage de la force publique, prenant le risque de se trouver concurrencé par l'essor des acteurs privés »<sup>2</sup>. La

---

2 Mireille Delmas-Marty, *Liberté et sûreté dans un monde dangereux*, Paris, Seuil, 2010, p. 198.

deuxième notion – le glissement d'un droit à la sûreté vers un droit à la sécurité – recouvre ce qu'on appelle aujourd'hui les dérives sécuritaires, sous la pression tant réelle que (surtout) idéologique de la menace terroriste planétarisée ; elle met en cause à la fois l'idée d'une protection contre tout danger (et, en arrière-plan, l'idée que c'est à l'État que revient la tâche de garantir la sécurité de ses citoyens) et la légitimité de toute intervention au nom même de la protection de cette liberté fondamentale, de ce droit des droits que serait la sécurité<sup>3</sup>. Les droits de l'Homme, enfin, ont connu une transformation dans le sens d'une « concrétisation » : ayant été jugés comme trop abstraits et indéterminés, leur transformation prend la forme d'une surdétermination sécuritaire, aussi dangereuse dans son application brutale que l'irrespect effectif de ces droits et libertés fondamentaux. Une telle surdétermination provient, comme nous l'avons montré ailleurs<sup>4</sup>, de la réactivation du « noyau vital » et de la « nature humaine » invoqués récemment par les théoriciens de la sécurité humaine, comme le support concret sur lequel peuvent s'accrocher aujourd'hui les droits de l'Homme. C'est pourquoi, même dans

---

3 Voir à ce sens l'excellente étude d'Étienne Balibar, « ... la sûreté et la résistance à l'oppression », in *Droit de cité*, Paris, PUF, 1998, pp. 27-42.

4 « Sécurité humaine et droits de l'homme », in *Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question*, éd. cit., pp. 33-41.

la tentative juridique de ré-hiérarchisation des droits de l'Homme en vue de les rendre plus opérationnels, ceux qui concernent la dignité de la vie humaine passent en haut d'une pyramide prenant en compte leur ordre de protection.

- b) une difficulté de nature *pratique*, en fait une complication de nature tragique issue des événements généraux et spécifiques qui, sous le coup de la globalisation accélérée, ont d'une part provoqué l'augmentation de l'insécurité des populations et des personnes et d'autre part montré l'incapacité de la société internationale en tant que société interétatique de prévenir des conflits, des crises, des crimes et autres, ou de réagir en temps voulu.

Compte tenu de cet échafaudage généreux mais incomplet et problématique, plusieurs propositions et documents ont été formulés qui essaient d'articuler la notion de sécurité humaine au principe de la responsabilité de protéger. Nous ne cherchons pas ici à distinguer entre la dimension notionnelle et celle principielle des deux expressions, ni de suivre la généalogie récente de cette distinction ; elle a été faite d'une manière argumentée et explicite par Michel Bélanger dans l'ouvrage cité plus haut<sup>5</sup>. Ce qui nous intéresse dans cette introduction est, dans un premier moment, la manière dont le rapport du Secrétaire général de

---

5 Notamment dans le sous-chapitre « Naissance d'une notion, genèse d'un principe », in *Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question*, éd. cit., pp. 6-13.

l'ONU de 2009 tente de résoudre les tensions et les difficultés de cette articulation et, dans un deuxième moment, d'avancer quelques propositions d'analyse issues du travail académique réalisé au sein de l'Agence universitaire de la Francophonie.

### La mise en œuvre de la responsabilité de protéger – ou qu'est-ce qu'une souveraineté responsable ?

Le rapport du Secrétaire général invoque dans son premier chapitre les trois paragraphes du Document final du Sommet mondial de 2005 (138, 139 et 140) qui constituent l'occasion et la justification de ce rapport. Ainsi, l'article 138 prévoit de manière explicite que « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Après avoir mis en évidence ce rôle de protection par l'État des populations comme l'une de ses prérogatives souverainistes, le texte se poursuit dans le même article et dans l'article suivant avec la mention du devoir de la communauté internationale d'encourager et d'aider les États à protéger les populations contre ces crimes pour marquer ensuite ce qui fait le point fort du rapport, à savoir l'engagement de l'Assemblée générale à « poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger ».

Articulée autour des trois piliers – « la responsabilité de l'État en matière de protection », « l'assistance internationale et le renforcement des capacités » et « la réaction résolue en temps voulu » –, la concep-

tion de la responsabilité de protéger proposée par le Secrétaire général de l'ONU a pour ambition de ne pas rester au niveau théorique, mais de participer à l'effort de la communauté internationale pour donner une existence concrète, « doctrinale, politique et institutionnelle »<sup>6</sup> à la responsabilité de protéger. Pour ce faire, le rapport délimite sur le plan méthodologique dès le début le périmètre plus étroit des événements tragiques (crimes et violations) autour duquel les États peuvent parvenir à un consensus qui permettrait de rendre opérationnelle la responsabilité de protéger. Il s'agit, tout au long du rapport, du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Tout autre événement ou situation exceptionnelle sont laissés de côté afin d'établir ce minimum d'entente entre les États et de pouvoir donc rendre plus opérationnelle en pratique la nouvelle doctrine de la responsabilité de protéger.

Au niveau de la doctrine, le texte du Secrétaire général apporte deux éléments majeurs de nouveauté. Si le premier est plutôt une confirmation et une explicitation d'une idée plus ancienne concernant la relation entre souveraineté et responsabilité de protéger, la deuxième - qui renforce et prolonge cette idée - se veut encore plus radicale et riche de conséquences en termes pratiques, par la transposition de la prise en compte de la protection des populations en tant que prérogative exceptionnelle ou du moins discontinuée vers un devoir permanent des États et de la communauté internationale. Ainsi, ce n'est pas un hasard si

---

6 Art. 2, pp. 3-4 du rapport.

l'importance la plus grande est reconnue dans ce rapport aux deux premiers piliers, alors que « la réaction résolue en temps voulu » est envisagée plutôt comme un geste de dernier recours pour les situations où les actions qui constituent les deux premiers piliers échouent ou s'avèrent insuffisantes.

Le premier élément de nouveauté concerne donc la relation entre souveraineté et responsabilité de protéger. Si nous parlons ici d'une nouveauté, elle ne l'est pas dans le sens d'une innovation conceptuelle ou de l'imposition d'un nouveau langage politique et juridique en droit international ou dans le domaine des relations internationales. Il s'agit plutôt d'un recadrage de la relation entre souveraineté et responsabilité de protéger qui ne fait que préparer la dimension opérationnelle et processuelle de celle-ci. Le paragraphe 5 du premier chapitre, « Le mandat et son contexte » fait déjà état du soupçon qui doit peser sur le modèle classique de la souveraineté comme « paravent derrière lequel il était possible d'infliger en toute impunité des violences massives aux populations ». Certes, ceci n'est pas une description fidèle de la souveraineté et encore moins une définition, mais elle renvoie à la théorie et à la pratique propres à l'État-nation moderne pour lequel l'un des attributs de la souveraineté serait le monopole de la violence légitime. Par ailleurs, l'idée n'est même pas de revenir, dans ce rapport, à des théories classiques ou à des énumérations des prérogatives de l'État ou des autres acteurs au sein de la société internationale ; le texte s'attache à la description des situations récentes qui ont permis de considérer que de telles exactions ont pu être infligées à des populations civiles, au nom

même de la souveraineté étatique et sans que la communauté internationale soit capable de réagir en temps voulu et utile. Le Secrétaire général de l'ONU s'efforce de dire que, si nous restons à cette conception westphalienne (même si remaniée après la Deuxième Guerre mondiale) de la souveraineté, comme prérogative discrétionnaire d'un État, nous risquons de tomber, en tant que communauté internationale confrontée à des crimes et violences, dans une fausse alternative : soit attendre que les événements tragiques prennent fin (une attitude qui prouve plus ou moins directement le respect de la souveraineté de l'État où ces événements se produisent), soit intervenir avec des forces militaires de façon coercitive pour défendre les populations en danger et les victimes (une attitude condamnable alors, du point de vue de l'État en cause et de sa souveraineté).

Afin d'éviter ce genre d'alternatives, le Rapport de la commission proposée par le gouvernement canadien et dirigée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, « La responsabilité de protéger », insiste dès 2001 sur la compatibilité possible et nécessaire entre souveraineté et protection en y insérant un élément qui était absent ou négligé auparavant, à savoir les populations et les individus, dont la protection doit prévaloir sur les intérêts ou les priorités des États et des relations interétatiques. Cette compatibilité se traduit par une obligation durable des États souverains envers leurs populations et par une responsabilité en trois moments, fruit d'une collaboration étroite entre les États respectifs, la communauté internationale et ses institutions : la responsabilité de prévenir, de réagir et de reconstruire.

## Deux contributions conceptuelles majeures : la positivité de la souveraineté et la permanence de la protection

Presque dix ans après le Rapport de la CIISE, le Secrétaire général de l'ONU rappelle le dispositif mis en place auparavant, confirme ses présuppositions principales et renforce l'idée de l'alliance incontournable entre la responsabilité de protéger et la souveraineté, une alliance fondée sur un « concept positif et affirmatif » de cette dernière et sur la permanence de la protection. Ces deux éléments nous semblent être, au niveau conceptuel, une contribution majeure du rapport à la réflexion et à la mise en œuvre d'une stratégie à long terme de la responsabilité de protéger. Car ils permettent en même temps, et de manière explicite, non seulement d'évoquer, mais aussi et surtout de renforcer un volet qui était négligé ou moins traité dans les documents précédents émanant des différentes institutions internationales, à savoir le volet politique de cette responsabilité. Afin de comprendre ce tournant théorique, commençons par poser quelques questions relatives au nouveau concept de souveraineté.

Qu'est-ce que peut donc assurer le caractère à la fois positif et affirmatif de la souveraineté ? Comment une obligation nouvelle, prévue par ce document et par d'autres documents internationaux auxquels les États ont adhéré, peut-elle donner un contenu supplémentaire à la souveraineté ou même la renforcer ? La réponse à ces questions se trouve dans un changement d'optique sur la relation qui doit s'établir entre les États et la communauté internationale et entre les États eux-mêmes.

Ainsi, au lieu que les nations soient considérées comme des entités libres, dont la souveraineté serait la mesure de leur propre force individuelle, elles seront traitées de plus en plus comme des membres d'une communauté plus large qui n'est pas une superpuissance qui limiterait leur souveraineté par des interventions coercitives, mais un garant de celle-ci, à condition bien sûr qu'elles respectent les normes établies de concert par les membres de cette communauté. Il ne s'agit pas là d'une souveraineté conditionnée ou partagée et encore moins de la création d'une structure supranationale qui récupérerait des prérogatives souveraines des États, en affaiblissant ceux-ci, mais de ce qu'on pourrait appeler une *mutualisation* des souverainetés, une co-responsabilisation des États. Elle devient possible dès lors que le périmètre de la responsabilité est délimité par les quatre crimes indiqués dans le rapport (génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité), ce qui confère du coup une *positivité* (au sens d'une concrétude) supplémentaire au contenu de la souveraineté, qui s'ajoute à et renforce ainsi son caractère *affirmatif* en tant que déplacement de sa signification d'un privilège, comme droit de recours à la violence légitime exercée exceptionnellement, vers une obligation politico-morale permanente, une responsabilité continue. La décision de délimiter l'espace de la responsabilité de protéger en y incluant les quatre crimes est sans doute une décision fondée sur une stratégie politique qui vise, d'une part, à obtenir une adhésion de la part d'un plus grand nombre d'États et, d'autre part, à préserver une dimension opérationnelle de la souveraineté comme responsabilité de protéger. Car solliciter le concept « au-delà

de sa reconnaissance », pour des calamités climatiques, sanitaires ou alimentaires (et qui peuvent produire à leur tour des catastrophes humanitaires majeures, sans doute – la différence n’est pas ici d’ordre quantitatif ou statistique) ne veut pas dire que les États seraient absous de leur obligation à intervenir pour protéger les populations en danger, ni que ces mêmes États ne seraient plus responsables envers les populations ou envers la communauté internationale. Invoquer ce concept pour d’autres situations que celles prévues expressément par le rapport risquerait d’empêcher la prise de décision au niveau des institutions internationales dont les États respectifs sont membres (une prise de décision qui est souvent le résultat de compromis, de calculs cyniques ou d’opportunités politiques) et de diminuer ainsi la capacité opérationnelle de toute stratégie adoptée en commun par les États ou par ces institutions mêmes. D’autre part, de tels événements se produisent le plus souvent de manière ponctuelle, ayant des causes *extérieures* (par exemple naturelles) ou *antérieures* (par exemple le colonialisme, les dictatures, etc.) au pouvoir en place, qui ne peut pas ainsi être rendu responsable de l’état actuel des choses. Autrement dit, il est difficile, sinon impossible de remonter le fil politique de l’évolution de la société pour trouver en amont des décisions politiques, des calculs ou des choix délibérés qui auraient provoqué des fractures sociales ou seulement profité des carences législatives ou des dysfonctionnements institutionnels précédents.

C’est pourquoi, par la délimitation du territoire de la responsabilité de protéger, la souveraineté acquiert une dimension nouvelle, celle de son exercice permanent en

tant qu'obligation de protection. Certes, cette dimension trouve sa justification légale dans les documents internationaux signés par les États et dans les engagements que ceux-ci ont pris les uns envers les autres et devant la communauté internationale. Mais elle a une présupposition politique encore plus forte qui procède de la manière d'envisager les quatre crimes retenus par le rapport. Cette présupposition forte est présentée dans le paragraphe 21 (p. 13 du rapport) et est formulée ainsi :

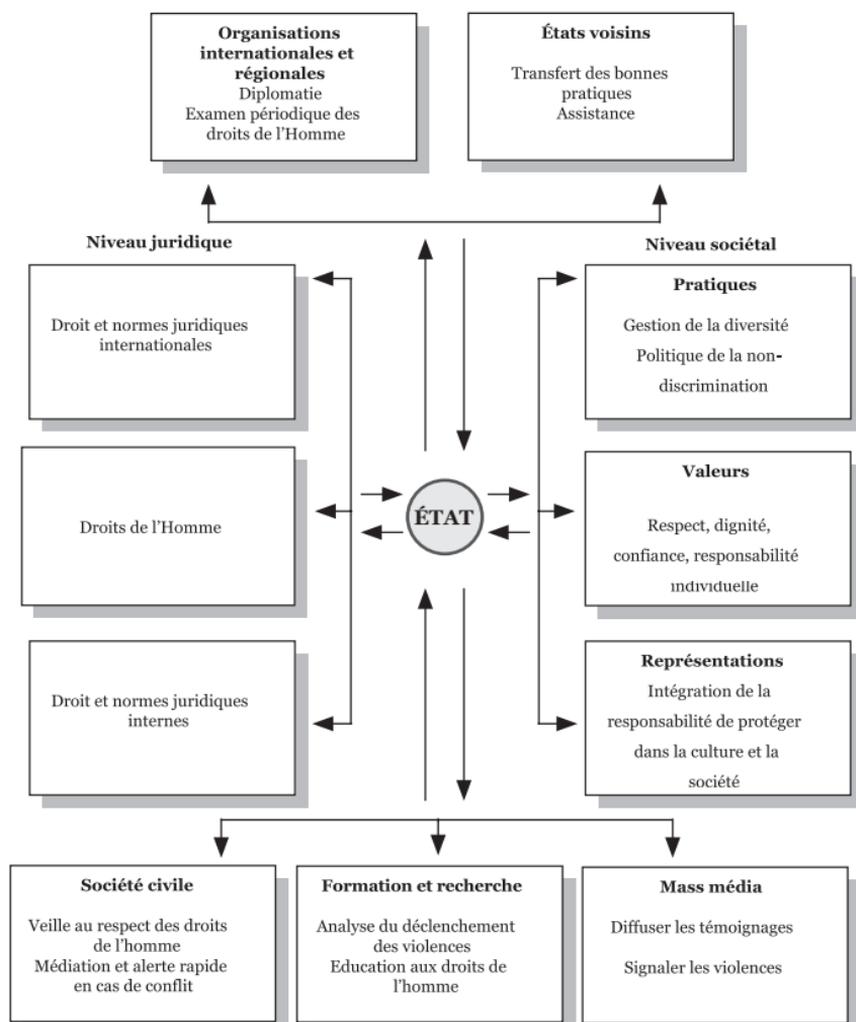
« Le génocide et les autres crimes relevant de la responsabilité de protéger ne se produisent pas par hasard. Ils résultent le plus souvent d'un choix politique délibéré et calculé, et de décisions et d'actions de dirigeants politiques prompts à tirer profit des fractures sociales et des carences institutionnelles existantes ».

Le texte se poursuit, après quelques exemples, avec une vision encore plus explicite sur les conditions de survenance des situations tragiques :

« Même des sociétés relativement stables, développées et progressistes doivent se demander si elles sont exposées à de tels événements, si les germes d'intolérance, du fanatisme et de l'exclusion pourraient s'y enraciner et répandre l'horreur et l'autodestruction, et si leur systèmes sociaux, économiques et politiques disposent de mécanismes d'autocorrection pour dissuader et enrayer de telles pulsions... Nous courrons tous un risque si nous croyons que cela ne pourrait pas nous arriver ».

# La responsabilité de protéger : ses acteurs, ses variables

## NIVEAU SUPRA-ÉTATIQUE ET TRANS-ÉTATIQUE



## NIVEAU INFRA-ÉTATIQUE

Trois idées majeures se dégagent de ce paragraphe crucial pour la compréhension de la nouvelle interprétation de la responsabilité de protéger.

D'abord, *sur un vecteur temporel*, il faut considérer que les crimes retenus par le rapport font partie des stratégies qui s'établissent à long terme et ont des causes qui remontent à une *évolution antérieure de la société* – considérée en termes de « responsabilité de protéger » –, il y a une progression (ou plus exactement une régression) dans l'exercice quotidien du pouvoir souverain, qui tient soit à l'incapacité, soit à l'absence de volonté de l'État ou de ses institutions à protéger sa population, une minorité, un groupe, etc. Plus encore, cette évolution elle-même n'est pas une succession d'accidents ou de décisions aléatoires : une rationalité la préside et en guide les étapes, une rationalité qui n'est ni individuelle, ni impersonnelle. Autrement dit, il est question de décisions politiques, même si à l'origine les contextes empiriques ou les raisonnements qui amènent à prendre de telles décisions peuvent tout aussi bien être de nature sociale, économique, militaire, culturelle ou religieuse ; ce qui est finalement décisif dans la prise des décisions, c'est le fait qu'une certaine configuration complexe et compliquée de la société (avec ses discours, ses structures, ses hiérarchies, ses interactions) acquièrent avant et pendant la perpétration de ces crimes une dimension éminemment politique, à travers une implication des institutions de l'État et une modification (au sens de simplification et polarisation) des rapports des forces dans la société, mais également à travers une oscillation – qui devient sensible à partir d'un certain seuil – des figures de l'autorité, des

mécanismes de la légitimité et de la légalité. Tout cela permet au Secrétaire général d'insister, plus que ne le faisaient les documents antérieurs, sur la dimension politique de la préparation d'un crime de telle envergure. Certes, il peut y avoir, dans ce processus, une certaine composante qui soit prééminente et visible (une société qui connaît des tensions ethniques, des conflits religieux, des disputes linguistiques), mais tant que cette composante n'est pas récupérée politiquement et intégrée dans un rapport politique de forces, un rapport antagoniste et conflictuel total, dans un type d'idéologie et dans un type de discours public dominant, nous ne sommes pas encore dans le périmètre de la responsabilité de protéger tel qu'il est délimité par les quatre crimes retenus par le rapport. Et donc nous ne parlons pas encore d'une responsabilité de l'État engagée devant la communauté internationale dont l'État respectif fait éventuellement partie en tant que signataire de documents et traités internationaux.

Ensuite, *sur un vecteur spatial*, l'éclatement des conflits sociaux, ethniques ou religieux n'est pas un « privilège » des sociétés moins développées ou moins stables. L'idée de permanence de la responsabilité de protéger se fait à ce point encore plus explicite, car elle renvoie cette fois à un processus d'institutionnalisation du pouvoir et des rapports de force dans une société. Un certain développement économique, qui peut par ailleurs créer des décalages très importants au niveau international, ne garantit pas par lui-même le fonctionnement des mécanismes de protection (de la législation et des discours publiques jusqu'aux

institutions gouvernementales et non gouvernementales). Les fractures sociales peuvent être sans doute réduites grâce à l'accès plus large aux biens matériels et/ou à l'information, mais le bien-être économique individuel et collectif conditionne seulement la stabilité, la tolérance, l'équilibre entre les diverses forces sociales, sans pouvoir les pérenniser. Afin de compléter cette neutralité ou prétendue supériorité de type libéral de l'économie (vue parfois comme une solution miraculeuse à des crises profondes, que ce soit dans des régions développées ou moins développées du monde), la présence d'une stratégie politique est nécessaire, avec des institutions, des programmes, des hommes et des femmes engagés, avec une sphère publique solide pour faire entendre la pluralité des opinions, avec un dialogue répété et institutionnalisé entre les différentes cultures juridiques, les pratiques et les représentations sociales. Le revirement de l'extrême droite en Europe depuis quelques années, avec ses messages d'intolérance, de haine ethnique, raciale, de xénophobie, sur fond de crise économique ou de problèmes sociopolitiques spécifiques à certains pays, confirme cette idée du rapport selon laquelle le développement économique d'un État ou d'une communauté d'États n'empêche pas automatiquement le possible éclatement d'une tragédie. Le rapport ne parle pas de la probabilité de tels événements, mais de l'existence ou de l'émergence des conditions qui peuvent les favoriser. D'où la nécessité de créer des mécanismes institutionnels de veille et d'alerte même dans des sociétés dites avancées, capables de signaler lorsqu'un seuil critique aura été dépassé.

Enfin, sur un vecteur structurel-régulateur, l'existence des mécanismes d'autocorrection dans une société confère à la prévention un contenu concret et durable. Le premier mécanisme de ce type et le plus facile à identifier (même s'il subsiste une difficulté particulière quant à son fonctionnement effectif et correct) est de nature juridique. Le fait que les États deviennent « parties aux instruments internationaux pertinents des droits de l'Homme, du droit international humanitaire, et du droit des réfugiés, ainsi qu'au Statut de Rome de la Cour pénale internationale » (par. 17 du rapport du Secrétaire général) est la condition nécessaire, mais pas encore suffisante, pour s'inscrire dans la logique de la prévention juridique des conflits et des crimes : il faut que ces normes internationales soient intégrées dans la législation interne et que des sanctions claires et rapides puissent être prévues en cas de violations massives des droits de l'Homme ou d'incitation à commettre de telles violations. L'articulation fonctionnelle entre le droit international et le droit interne devient évidente lorsque les institutions juridiques d'un État prévoient de manière explicite non seulement la protection des minorités ou des catégories sociales vulnérables sur la base d'un accès libre et égal à la justice, mais également des schémas judiciaires pour décourager l'impunité, qui donnent, finalement, toute la mesure de l'effectivité du système juridique. Signer des documents pour l'adhésion aux traités internationaux est une chose, mais s'approprier de façon concrète les normes internationales et les faire communiquer avec le droit national (formel et coutumier) en est une autre. La responsabilité de

protéger d'un État peut donc être évaluée selon sa capacité à mener jusqu'au bout des actions en justice contre ceux (individus ou groupes) qui se rendent coupables de violences ou d'incitations à la violence telles que décrites par le rapport.

Mais la dimension juridique à elle seule ne peut pas assurer une consistance durable au niveau interne de la prévention et de la protection. Elle reste superficielle et fragile (ou, au contraire, autoritaire, mais toujours formelle) si elle n'est pas accompagnée par une dissémination dans la société, dans ses structures institutionnelles et civiles (civiques) des pratiques et des attitudes relevant de la responsabilité de protéger. Comment une société, comment une culture peut-elle intégrer les normes et les valeurs de la responsabilité de protéger ? Ou, en d'autres termes, qu'y a-t-il de « naturel » ou d'évident dans cette opération en sorte qu'elle puisse être assimilée et assumée non seulement par quelques institutions de l'État et à titre exceptionnel, mais par les membres d'une société dans leurs pratiques quotidiennes ? La première réponse qui s'impose d'elle-même est que la conception de la responsabilité de protéger inclut des valeurs fondamentales et universelles comme le respect de la vie, une vie digne, l'interdit de tuer, etc. Mais si fondamentales et universelles qu'elles soient, ces valeurs (récupérées dans les différentes déclarations et doctrines des droits de l'Homme) n'arrivent pas à empêcher les crimes, les violences, les conflits. Il faut qu'elles puissent être intégrées dans un tissu de mécanismes politiques, juridiques, sociaux, civiques, éducationnels, religieux, dont l'action concertée et

différenciée – selon l'âge, la catégorie sociale, la catégorie professionnelle, la croyance, etc. – décourage ou empêche même l'éclatement des événements tragiques. Le rapport cite quelques-uns de ces mécanismes, sans avoir la prétention et les moyens d'en épuiser la liste. Ainsi, d'une part, à l'intérieur de la société, on peut évoquer : une société civile dynamique, une presse indépendante et libre, des structures de recherche capables d'analyser les causes du déclenchement des violences, des programmes de formation, d'apprentissage et d'éducation, etc. D'autre part, il faut noter aussi que la communauté internationale peut à son tour participer de cet effort de rendre permanentes et effectives la prévention des conflits et la protection des populations à travers des leviers qui lui sont propres, et qui peuvent aller des pressions morales et diplomatiques confidentielles jusqu'aux discours explicites et directs, qui vont activer la rhétorique de la persuasion et de la dissuasion, des avantages et des inconvénients – qu'auraient les États à gagner ou à perdre (en termes même de gains et de pertes économiques) en commettant ou à l'inverse en s'interdisant de commettre des crimes relevant de la responsabilité de protéger. Enfin, toutes ces actions et efforts risquent de rester ponctuels et sans conséquences à long terme si elles/ils ne sont pas intégrés dans un processus de renforcement des capacités propres des États et des sociétés à diminuer le risque de crimes et de violences. Afin que ce processus puisse continuer dans le temps, il doit être cumulatif et comprendre un certain nombre de capacités transversales que le rapport énumère dans la partie consacrée au deuxième pilier de la res-

ponsabilité de protéger, « Assistance internationale et renforcement des capacités ». Parmi les cinq capacités évoquées par le rapport, insistons un moment sur la dernière, qui trouve par ailleurs son inspiration dans la pensée d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie et auteur d'une riche réflexion sur la sécurité humaine dans les années 2000. L'économiste indien parle dans ses ouvrages de « capacités » et ce terme repris de l'anglais traduit en fait ce que le rapport appelle « la capacité de reproduire des capacités », autrement dit l'absorption et l'enracinement dans la société de certaines valeurs, de certains comportements et compétences qui garantissent par eux-mêmes la possibilité de se reproduire dans l'espace et dans le temps. Dans cet exercice, un rôle majeur est joué par les institutions de formation et de recherche, dont l'importance a été souvent négligée par les institutions de l'État ou par les hommes politiques.

La Francophonie a la chance d'avoir développé depuis presque cinq décennies un réseau universitaire, académique et de recherche qui a impulsé dans ses différentes régions des réflexions, des programmes de formation et des actions de recherche autour de cette thématique de la sécurité humaine et plus récemment de la responsabilité de protéger.

À titre d'exemple, nous allons illustrer dans les pages qui suivent cette réflexion avec une synthèse réalisée en 2009 et 2010 par le collectif thématique « Figures de l'État et institutionnalisation du pouvoir » dans le cadre de l'Agence universitaire de la Francophonie. Cette synthèse n'a d'autre ambition que d'offrir aux

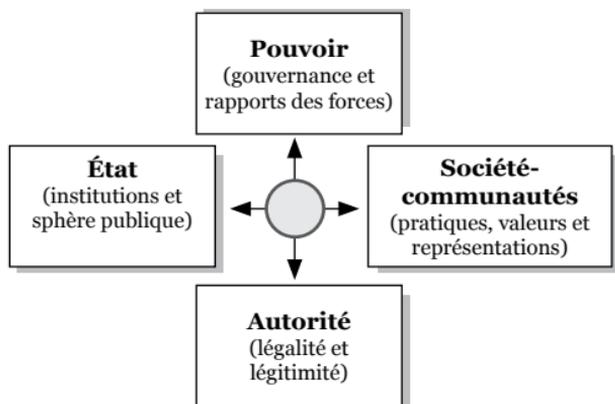
institutions et aux décideurs de la Francophonie et de la communauté internationale un outil conceptuel, un point de vue sur les stratégies susceptibles d'être adoptées par les organisations internationales en vue de construire leurs actions prospectives autour de la responsabilité de protéger.

## CHAPITRE II.

# Contribution du collectif thématique « Figures de l'État et institutionnalisation du pouvoir » au débat sur la responsabilité de protéger<sup>1</sup>

### Question centrale :

*Dans quelle mesure est-il possible d'identifier des projets et des processus politiques pouvant conduire à des crises humanitaires graves (génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique, crime contre l'humanité) et susceptibles d'être diagnostiqués assez tôt pour permettre une stratégie de prévention efficace en temps voulu ?*



---

1 Auteurs : André Cabanis, Patrice Canivez, Ghania Graba, Ernest-Marie Mbonda, Ciprian Mihali.

## Argument :

Le rapport du Secrétaire général des Nations unies, portant sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger » du 12 janvier 2009, invite les chercheurs du monde entier à étudier les causes internes et externes qui font que des sociétés sombrent dans une violence qui déclenche très souvent des crises humanitaires. Un tel phénomène qui se produit sur un fond de ce que le rapport appelle « fractures sociales » et « carences institutionnelles » ne permet d'affirmer ni le caractère spontané ni la survenance « par hasard » des processus déclenchants. Des projets politiques, des processus sociaux, économiques ou autres – dont il conviendrait d'interroger la rationalité délibérative et les signes avant-coureurs – sont à l'œuvre sur le long terme. Ils relèvent très souvent, à la fois des formes d'institutionnalisation du pouvoir, des ruptures dans les rapports sociaux des forces, des mécanismes de la légalité et de la légitimité, de l'apparition de nouvelles figures de l'autorité politique et non-politique (sociale, religieuse, économique, etc.) avec des discours et des pratiques spécifiques.

Le collectif « Figures de l'État et institutionnalisation du pouvoir » se propose de réfléchir sur les critères qui permettent de déceler les choix politiques ou non-politiques qui peuvent provoquer des crises humanitaires graves, à travers une grille d'analyse qui tient compte de plusieurs indicateurs, dont : le rôle de l'État et des pouvoirs dans une société ; les discontinuités qui se produisent dans le fonctionnement des institutions, les tensions dans les pratiques sociales ; les déséquilibres dans les rapports de forces en société, etc.

## Questions à traiter :

*1. Quels sont les critères qui permettent de présumer qu'un choix délibéré de génocide, crime de guerre, nettoyage ethnique, crime contre l'humanité a été fait et a commencé à être mis en œuvre sous forme de préparatifs ?*

La réponse à cette question devrait faire apparaître une convergence d'indicateurs tels que :

- le développement d'une propagande agressive, notamment dans les médias de grande diffusion (chaînes de télévision, radios) à l'encontre de certaines communautés ethniques, linguistiques ou religieuses ;
- l'existence et la diffusion de doctrines justifiant ces pratiques, la reprise de ces doctrines par certains responsables politiques ;
- la pratique d'arrestations arbitraires, la mise en place de milices directement ou indirectement contrôlées par les gouvernements ou par certains partis politiques, le soutien de l'armée (ou de la police) à ces milices, les exactions (expulsions de territoires, expropriations, violences aux personnes) à l'encontre des populations ciblées, la participation directe de l'administration, de la police ou de l'armée à ces violences ou à leur organisation (à leur logistique).

C'est la convergence de tels facteurs qui laisse présumer qu'un projet délibéré a été décidé ou est en train de prendre forme. Cette convergence, ainsi que la simultanéité de l'apparition de ces facteurs, ou encore

leur mise en œuvre selon une succession ordonnée, crée un faisceau de présomptions. Toutefois, le projet peut prendre forme de manière progressive, alors que les violences ou les exactions ont déjà commencé. Dans ce cas, la cristallisation du projet est encouragée par la radicalisation des antagonismes, par l'absence d'opposition interne, par la faiblesse ou l'impuissance de cette opposition si elle existe, par l'absence ou l'insuffisance des réactions au sein de la communauté internationale.

*a. Quels sont les critères qui permettent d'identifier un projet politique comme pouvant donner lieu à une crise humanitaire grave ?*

Ces critères sont de trois ordres : 1) lois ou projets de lois visant soit à séparer les populations (apartheid, épuration ethnique ou linguistique, etc.), soit à les discriminer en réservant l'accès à certains services (par exemple l'éducation ou les établissements de santé) ou à certaines fonctions ; et d'une manière générale : lois ou projets de lois instaurant ou aggravant les inégalités ; 2) pratiques administratives, policières ou judiciaires instaurant des discriminations ou inégalités de ce type, en dehors de tout cadre légal ou en contradiction avec les lois en vigueur, liquidation d'opposants politiques, de journalistes, de militants syndicaux ou d'organisations de défense des droits civiques, etc. ; 3) discours publics visant à légitimer ces mesures : discours identitaires (racistes, etc.), discours fondamentalistes, discours de ressentiment ou

de victimisation présentant certains groupes ou communautés comme victimes d'injustices ou de persécutions historiques de la part d'autres groupes ou communautés, à l'encontre desquels les premiers doivent se défendre ou prendre leur revanche, discours de bouc émissaire rendant certains groupes ou communautés responsables de crises économiques, sociales, identitaires, etc.

*b. Quels sont les processus de nature non-politique (sociaux, économiques, communautaires, religieux) qui peuvent conduire à ce type de crise ?*

Inégalités persistantes face à la loi et dans l'accès aux services publics (éducation, santé, etc.) ; arbitraire administratif ; impossibilité, pour les victimes d'exactions ou de dénis de droit d'obtenir justice des tribunaux ; antagonismes ethniques, religieux, linguistiques non « médiatisés » ou soustraits à la négociation, c'est-à-dire qui ne donnent pas lieu à des procédures d'arbitrage ou à des politiques de re-médiation (négociation) ou de compensation (mesures législatives pour protéger les droits de certaines communautés, politiques sociales et culturelles visant à réduire les inégalités, etc.) ; crises économiques qui intensifient ces tensions, soit qu'elles frappent préférentiellement certaines catégories sociales ou communautés, soit qu'elles favorisent le discours et la stratégie du bouc émissaire ; développement de pratiques et discours démagogiques de la part de certains partis politiques (notamment quand les chefs de parti, pour des raisons

électorales, creusent les clivages ou attisent les tensions au lieu de les atténuer) ; restrictions ou suppression de la liberté de la presse (notamment d'opposition).

*2. Comment identifier les seuils de discontinuités qui font basculer une situation de stabilité relative (allant du fonctionnement normal des pouvoirs publics et de la cohésion sociale jusqu'à des formes de tension ou de conflits plus ou moins maîtrisés) dans une situation de crise violente ?*

La stabilité relative peut être caractérisée par l'absence de violences visibles. Une crise violente est caractérisée par des violences physiques perpétrées à grande échelle. À partir de là, on peut dire que les seuils de discontinuité qui mènent de l'une à l'autre sont définis par l'apparition de formes de violences intermédiaires, qui sont graduées qualitativement et quantitativement, c'est-à-dire selon des critères d'intensité et d'échelle. À titre d'esquisse, on peut identifier des seuils correspondant à l'apparition :

- de violences sociales : privation ou restriction de l'accès à certaines ressources : santé, éducation ; restriction dans l'accès à l'emploi ; restriction dans l'usage de certaines infrastructures (transports, communications), de l'alimentation en eau, électricité, etc. ;
- de violences aux biens : destructions de propriétés, de récoltes, d'infrastructures, etc. ;

- de violences aux personnes : intimidations, exactions, expropriations, arrestations et emprisonnements arbitraires, emprisonnement ou assassinat d'opposants politiques, de journalistes, de militants d'organisations de défense des droits de l'Homme ou de mouvements de droits civiques, etc. ;
- de violences du même type que dans l'alinéa précédent, mais perpétrées à l'encontre de communautés ou de groupes ciblés en tant que tels, à plus ou moins grande échelle, par des milices organisées ;
- soutien direct ou indirect de l'armée et/ou de la police à ces violences.

***3. Quels sont les indicateurs signalant la nécessité de mise en place d'une stratégie de prévention soit par un dispositif d'aide aux États, soit en se substituant à eux pour le faire ? Si la prévention se fait par phase, quels sont les indicateurs qui signalent la nécessité de passer d'une phase à l'autre ?***

Les indicateurs s'entendent ici comme des signes annonçant, de manière relativement précise, l'imminence d'une situation grave. Dans le cas qui nous concerne, il s'agit des signes qu'on peut considérer soit comme des déterminants, soit simplement comme des révélateurs d'événements de grande ampleur comme le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

D'une manière générale, les processus qui conduisent certaines sociétés à des crises humanitaires graves sont assez longs et se développent de manière graduelle. Les indicateurs ne se présentent pas sous la même forme à toutes les étapes du processus. De même, les indicateurs qui annoncent un génocide ou un nettoyage ethnique ne sont pas identiques à ceux qui laissent présager des crimes de guerre (ceux-ci n'étant possibles que quand une guerre est en cours) ou des crimes contre l'humanité.

On peut globalement distinguer (pour simplifier), deux grandes phases dans tout processus conduisant vers une crise humanitaire grave. Il y a une phase de relative confusion où certains facteurs sociaux et politiques apparaissent sans qu'il soit possible d'en déduire des prédictions certaines. Il y a une seconde phase, celle qui précède immédiatement les crises, où ces facteurs deviennent des indicateurs beaucoup plus précis qui ne laissent aucun doute sur l'imminence de la crise.

Par rapport à la première phase, le facteur principal est la manière dont les institutions publiques organisent la répartition des biens sociaux et politiques entre les différents groupes « ethniques » qui constituent la société. Si l'on définit ce facteur en termes d'indicateurs, on peut mentionner:

- la faible représentativité de certains groupes « ethniques » dans les institutions publiques (administratives et politiques) et la sur-représentation du groupe ethnique dont est issu le chef de l'État ;

- une discrimination manifeste dans les allocations des différentes ressources publiques (routes, écoles, hôpitaux, eau, électricité), les régions favorables ou proches du chef de l'État étant beaucoup mieux loties ;
- différenciations sociales visibles dans les grandes agglomérations (bidonville monstrueux et quartiers luxueux fermés).

Si ce facteur engendre des frustrations au sein des groupes les plus défavorisés ou les plus discriminés, ce sont ces frustrations qui à terme nourrissent des tensions particulièrement vives. Une stratégie de prévention peut dès lors être envisagée, qui consisterait à aider l'État à se doter de procédures administratives et politiques équitables de répartition des biens sociaux et politiques et à doter les régions défavorisées des infrastructures dont elles étaient privées.

Par rapport à la seconde phase (celle qui précède immédiatement les crises), on peut citer comme indicateurs :

- les manifestations de xénophobie à travers des tracts ou des médias privés ;
- l'apparition, dans le langage ordinaire, des métaphores guerrières ou belliqueuses ;
- la désignation des personnes appartenant à d'autres groupes en termes d'ennemis ;
- l'appel à la mobilisation contre les autres (indexés comme ennemis) ;
- l'ampleur des récriminations de certains groupes ethniques en direction du pouvoir central, et en direction des groupes proches de ce pouvoir.

De tels indicateurs font appel à une autre forme de prévention. Ils exigent notamment le passage d'un simple soutien à la réforme des institutions à une mobilisation plus politique (élection avec obligation de quotas de représentation des minorités, décentralisation, etc.), voire militaire : incitation des autorités politiques en place à prendre des mesures immédiates en vue de désamorcer les tensions sociales ; renforcement des dispositifs de sécurité publique ; mise en place de dispositifs d'intervention rapide.

*4. Quels sont les mécanismes d'autoévaluation (faisant intervenir les institutions, les comités d'experts, les médias, le monde associatif, les ONG, l'opinion publique) que peuvent mettre en place les États en matière de prévention de crise humanitaire grave pour mieux assumer leur responsabilité de protéger ?*

Rapports d'experts indépendants faisant l'objet de publications ; autoévaluation régulière des administrations conditionnant l'attribution et le renouvellement des crédits ; enquêtes ministérielles publiques ; partenariat avec les mouvements associatifs. D'une manière générale : garantie de la liberté de la presse et de la liberté de communication qui, d'une part, permettent le développement de la pensée critique spontanée, et d'autre part, assurent la publicité et la diffusion des débats, contribuant ainsi à la formation et à la vigilance de l'opinion publique.

### *5. Dans quelle mesure la Déclaration de Bamako s'inscrit-elle dans la logique de la prévention efficace en temps voulu ?*

Le plan adopté par les auteurs de la Déclaration de Bamako témoigne de ce que leur objectif était moins de prévenir les crises humanitaires graves que de définir les grands principes auxquels la Francophonie institutionnelle est attachée, en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Le ton général est celui d'un texte prescripteur de bonnes pratiques plus que de détermination de seuils à partir desquels déclencher des systèmes d'alerte, sauf à interpréter chaque engagement et chaque prescription comme permettant de repérer en quelque sorte « en creux » ou par un raisonnement *a contrario*, les violations susceptibles de justifier des réactions collectives de la part de la communauté francophone. Pour autant, le cinquième point, celui qui organise l'action conjointe du Secrétaire général, du Conseil permanent de la Francophonie (CPF), du président de la Conférence ministérielle de la Francophonie et de la Délégation à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, implique la détermination de critères clairs pour fixer les seuils à partir desquels les institutions de la Francophonie seront fondées à se mettre en branle. Ce sont quatre niveaux d'intervention que prévoit la Déclaration de Bamako.

Le premier peut être présenté comme un dispositif de veille. Il impose au Secrétaire général de se tenir informé en permanence de la situation de la démocratie et des droits et libertés dans l'espace francophone. Le

deuxième niveau d'intervention relève du Secrétaire général et se déclenche en cas de *crise de la démocratie* ou de *violations graves des droits de l'Homme*. Il se traduit par deux types de mesures possibles : d'une part envoi d'un facilitateur, d'autre part envoi d'observateurs judiciaires. Le troisième niveau d'intervention, qui nous intéresse plus particulièrement ici, permet au CPF de prendre position s'il lui apparaît qu'il y a *rupture de la démocratie* et *violations massives des droits de l'Homme*. Il va donc condamner publiquement cette situation et exiger le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat des violations des droits de l'Homme. Le Secrétaire général, par ailleurs, peut envoyer une mission d'information et de contacts dans le pays. Enfin, compte tenu du rapport et des commentaires, le CPF peut prendre toute une série de mesures qui ne sont pas qualifiées de « sanctions » mais qui s'y apparentent.

Il reste alors à déterminer, parmi les principes fondamentaux affirmés par la Déclaration de Bamako, parmi les conditions à rassembler pour leur mise en œuvre et parmi les engagements concrets souscrits par les ministres et chefs de délégation, ceux qui peuvent s'inscrire dans un processus de prévention. Cette recherche suppose de distinguer, d'une part, ce qui fait figure de conseils donnés aux gouvernements pour accompagner la démocratie et les droits et libertés, ce qui ne peut être interprété que comme des professions de foi auxquelles on souhaite adhérer sans être toujours pleinement convaincus de leur réalisme et ce qui apparaît comme relevant d'une conception maximaliste de la démocratie, d'un niveau jusqu'à présent

jamais atteint nulle part, et d'autre part, ce qui constitue des exigences impératives.

Finalement, dans cette Déclaration de Bamako, ce qui frappe le lecteur, c'est la répétition des références à l'organisation d'élections libres et au respect de l'État de droit. Même si le grand nombre d'allusions à ces deux exigences présentées comme indissociables de la démocratie, des droits et des libertés constitue un critère insuffisamment convaincant, il n'en reste pas moins que les efforts mobilisés pour énumérer tout ce qui peut en garantir le respect ne peut relever du seul hasard. Ainsi en va-t-il des élections avec des prescriptions concernant le multipartisme, le statut de l'opposition, l'égalité des candidats, la liberté des campagnes électorales, la régularité du scrutin et notamment des opérations de dépouillement... et jusqu'à la promesse de financements publics. Ainsi en va-t-il également de l'État de droit avec des exhortations à la sécurité juridique, à l'indépendance de la magistrature, à la liberté du barreau, au contrôle de tous les établissements publics ou privés maniant des fonds publics... et jusqu'à la ratification des principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme. En somme, si l'on souhaite rechercher dans la proclamation de Bamako des éléments aptes à favoriser une logique de prévention en allant au-delà de la formule, un peu trop générale pour être facilement exploitable, sur l'atteinte plus ou moins importante à la démocratie et aux droits de l'Homme, c'est sans doute en se concentrant sur ce double aspect, celui des élections et de l'État de droit, que l'on peut trouver quelques éléments de réflexion.



## DEUXIÈME PARTIE

### Une stratégie de prévention



Depuis la fin de la guerre froide, la scène internationale a enregistré de nombreux conflits, qui se distinguent des conflits traditionnels par leur caractère davantage civil qu'international, leur intensité, la nature des victimes et des acteurs qui y participent, sans que la « communauté internationale » (l'ONU, l'OIF, les organisations régionales, etc.) parvienne toujours à y faire face de manière efficace. Il est maintenant bien connu que certaines crises humanitaires tragiques, comme celle du Rwanda en 1994, auraient pu être désamorçées si tout le dispositif de prévention et de réaction prévu par l'ONU et par certaines autres institutions avait été mis en place. En conséquence, en tirant les leçons des échecs du passé, le concept de prévention semble s'imposer aujourd'hui comme l'une des notions centrales du discours politique international, dans un monde toujours traversé par de multiples menaces (conflits interétatiques, conflits intra-étatiques, terrorismes, génocides, insécurité humaine, crises humanitaires, etc.). Si, pendant longtemps, ce sont les notions de « réaction » ou de « gestion » qui semblaient définir la posture politique et analytique la plus « appropriée » en matière de crises politiques et humanitaires, il est devenu aujourd'hui plus « commode » de se référer à la notion de « prévention » et de lui accorder une importance primordiale.

D'un point de vue normatif/moral, la prévention permet d'éviter aux humains ce que Kant, préoccupé par la réalisation de la « paix perpétuelle », décrivait en termes d'horreurs causées par la guerre. C'est cet objectif de la paix que poursuit l'ONU depuis sa création ainsi que l'indique sa charte constitutive : « préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ». Et d'un point de vue utilitariste (politique et économique), il est maintenant établi que la simple gestion des crises humanitaires comporte un coût considérablement plus élevé que la prévention de ces crises. Il existe donc de bonnes raisons d'accorder à la prévention une importance prioritaire dans la prise en charge des conflits et des menaces qui pèsent finalement sur tous les États, les plus puissants ne pouvant guère prétendre en être épargnés (comme on l'a vu avec les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis).

La prévention renvoie à un certain nombre de mesures à prendre et à mettre en œuvre pour empêcher qu'une menace virtuelle se réalise. Si la signification conceptuelle de la prévention ne soulève aucune difficulté, sa signification politique ne va pas de soi. Les organisations internationales chargées de garantir la paix dans le monde ne la conçoivent pas de la même manière. Le texte ci-dessous se propose de faire une analyse comparée de la politique onusienne et de la politique « francophone » de la prévention. Il sera question de voir si l'OIF, tout en souscrivant aux principes généraux et aux différentes initiatives retenus au niveau de l'ONU, présente une particularité

qui laisserait apparaître une sorte de « plus-value » francophone. On rappellera d'abord la politique et les mécanismes onusiens de prévention avant de situer la démarche de l'OIF par rapport à celle de l'ONU.

# CHAPITRE I.

## La politique onusienne de la prévention : de la « diplomatie préventive » à « la responsabilité de protéger »

La prévention apparaît comme le concept central de la problématique de la paix et de la sécurité dans l'ordre international, comme on peut le voir dès le premier article de la Charte de l'ONU. Certes, l'ONU s'engage autant à « prévenir » et à « écarter les menaces à la paix », qu'à « réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix » (cf. chapitre VII de la charte). Mais en même temps, elle accorde sa préférence aux mesures de prévention et, le cas échéant, à la résolution pacifique des différends entre ses membres. Les rapports produits par les différents secrétaires généraux qui se sont succédé à l'ONU sont largement revenus sur cette question de la prévention en déplorant que son principe soit resté relativement lettre morte et en plaidant pour que s'opère une sorte de rupture avec la « culture de la réaction » au profit d'une « culture de la prévention ». Ces différents textes font apparaître un certain nombre de notions et de principes sur lesquels repose cette option prioritaire pour la prévention.

## SECTION 1. « La diplomatie préventive »

Si dans les normes onusiennes, la prévention occupe une place importante, la pratique de la gestion des crises qui ont émaillé l'ordre international depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en particulier depuis la fin de la guerre froide, a semblé privilégier la « culture de la réaction ». C'est dans le but de redonner à la prévention toute son importance que le Conseil de sécurité de l'ONU, dans un contexte marqué par l'apparition de nouveaux types de menaces (guerres civiles, résurgences des antagonismes identitaires liés à l'appartenance ethnique ou religieuse, terrorisme, aggravation de l'insécurité liée à la pauvreté, à la maladie et à la famine, discriminations socio-économiques, oppression des minorités, faiblesse des institutions sociopolitiques, mauvaise gouvernance, flux migratoires, etc.) demanda au Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, d'« élaborer une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité (de l'ONU) dans les domaines de la *diplomatie préventive* [c'est nous qui soulignons], du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte. » Ce rapport, appelé *L'agenda pour la paix* (1992) constitue à cet égard une authentique charte de la démocratie préventive.

Dans ce document, la diplomatie préventive est présentée comme le premier élément d'un ensemble de quatre opérations, avec le maintien, le rétablissement et la consolidation de la paix. Elle consiste en

quatre activités : la collecte des informations, l'alerte précoce, le déploiement préventif et la démilitarisation de certaines zones. La collecte des informations permet de disposer de données fiables sur les situations socio-économiques et politiques susceptibles de générer des crises. Ces informations peuvent provenir aussi bien de sources officielles (rapports des États) que des sources non officielles (ONG), et aussi des organisations intergouvernementales ou de certaines structures onusiennes telles le Conseil économique et social (conformément à l'article 65 de la charte). L'analyse de ces informations peut conduire le cas échéant à une « alerte précoce », c'est-à-dire à un appel à la vigilance face à une situation susceptible de dégénérer en une crise grave. L'alerte précoce consiste à envisager des stratégies d'action à mettre en œuvre dès le moment où un certain seuil a été franchi dans la manifestation des indicateurs de risques de conflits. Il appartient au Secrétaire général de l'ONU, conformément à l'article 99 de la charte, d'« attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». L'alerte précoce peut donc déboucher sur ce que *L'Agenda pour la paix* appelle un « déploiement préventif » qui intervient dans trois types de situations possibles : tensions internes, différends interétatiques, et peur de la part d'un État d'une possible agression par un autre État.

## SECTION 2.

### La prévention sur le long terme et la problématique du développement

Bien que la « diplomatie préventive » évoque déjà les questions d'ordre socio-économique, elle n'envisage pas l'opportunité d'une intervention tant que ces questions n'ont pas créé les conditions d'un conflit imminent. Les informations sur les situations socio-économiques permettent une alerte précoce ou un « déploiement préventif » seulement pour désamorcer un conflit qui aurait pu éclater. Les rapports qui seront élaborés à partir des années 2000, en s'appuyant sur le principe bien connu selon lequel « il vaut mieux prévenir que guérir », tout en s'inscrivant dans le sillage de *L'agenda pour la paix*, mettront davantage l'accent sur les situations socio-économiques et sur la prévention sur le long terme.

Comme l'indique par exemple le *Rapport du millénaire* présenté par le Secrétaire général de l'ONU en 2000, la plupart des conflits qui ont marqué les deux dernières décennies sont étroitement liés au problème de la pauvreté et à l'exclusion des minorités dans les États concernés. Dans ces conditions, la question de la prévention ne peut plus concerner seulement des activités d'ordre diplomatico-militaire, mais aussi des initiatives visant à agir sur les facteurs sociopolitiques et économiques des conflits.

Le *Rapport Brahimi* (2000), après avoir situé la prévention en première position dans le triptyque prévention des conflits, rétablissement de la paix, maintien et

consolidation de la paix, définit deux types de prévention : une prévention qui se situe sur un plan structurel et une autre qui se situe sur un plan opérationnel : « La prévention à long terme des conflits s'intéresse à leurs causes structurelles afin de fonder la paix sur des bases solides. Lorsque ces bases s'effritent, l'action préventive s'efforce de les renforcer, généralement sous forme d'initiatives diplomatiques. » (§ 10). Il apparaît clairement que seule la prévention sur le long terme constitue un gage véritable de paix et de sécurité. La diplomatie préventive se situe à un autre niveau de prévention, lorsque l'action structurelle n'a pas pu porter ses fruits. Mais même à l'heure où tous les signaux montrent l'imminence quasi inéluctable d'un conflit, la diplomatie préventive a pour but de faire retrouver les structures d'une paix durable.

En termes d'efficacité, c'est la prévention à long terme qui est la plus prometteuse. Non seulement il est impossible pour l'ONU de gérer tous les conflits qui se produisent dans le monde, mais cette forme d'anticipation permet, à des coûts moins élevés sur le plan humain et matériel, de désamorcer la plupart des situations porteuses de conflits. C'est pourquoi, poursuit le Rapport Brahimi, « il est urgent que l'ONU et les États membres mettent en place un système plus efficace de prévention durable des conflits. De toute évidence, la prévention est de loin préférable pour ceux qui autrement devraient endurer les conséquences de la guerre, et pour la communauté internationale, c'est une option moins coûteuse qu'une intervention militaire, les secours humanitaires d'urgence ou les travaux de reconstruction à l'issue d'une guerre » (§ 29). Prévenir

sur le long terme, c'est prendre en charge les questions sociales et économiques, les droits de l'Homme, le respect des droits des minorités, l'aide au développement, etc. La prévention à court terme, en plus de son coût élevé, souffre d'une autre difficulté : elle se heurte souvent à la réticence des États concernés, en particulier des plus petits et des plus vulnérables, surtout lorsqu'une intervention préventive est menée ou diligentée par des États plus puissants.

Le *Rapport sur la prévention des conflits armés*, rédigé par le Secrétaire général de l'ONU en 2001, parle donc explicitement d'un engagement « à faire passer l'Organisation des Nations unies d'une culture de la réaction à une culture de prévention » (p. 1), avant de proposer un certain nombre de principes directeurs portant sur :

- le titulaire de la responsabilité ou de l'obligation de prévenir (les États membres, les gouvernements nationaux, avec l'aide ou le soutien des organisations de l'ONU) ;
- le moment de la prévention (au tout début d'un conflit) ;
- son objet : les causes structurelles des conflits (socio-économiques, culturelles, environnementales, institutionnelles, etc.) ;
- la stratégie de prévention : approche globale comprenant une action à court et à long terme (prévention immédiate et prévention structurelle) ;
- le lien entre prévention et développement durable ;
- la coopération des acteurs du système onusien.

L'intérêt de la prévention y est analysé à partir des statistiques de la commission Carnegie de 1997 sur les coûts comparatifs de la prévention et des conflits eux-mêmes. Ces données méritent d'être citées ici :

« Selon une étude de la Commission Carnegie, la communauté internationale a consacré environ 200 milliards de dollars aux sept grandes opérations qu'elle a entreprises dans les années 1990 en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, au Rwanda, en Haïti, dans le golfe Persique, au Cambodge et en El Salvador, compte non tenu de ses interventions au Kosovo et au Timor oriental. La Commission a calculé le coût de ces activités de gestion des conflits et celui d'une action préventive et elle est parvenue à la conclusion que la prévention aurait permis à la communauté internationale d'économiser près de 130 milliards de dollars » (p. 6).

Le rapport précise aussi les différents rôles que doivent jouer tous les acteurs concernés par la prévention des conflits. Il s'agira d'abord des principaux organes des Nations unies (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, Cour internationale de justice, Secrétariat général). Le Secrétaire général a par exemple pour rôle de mener une « diplomatie discrète », d'informer le Conseil de sécurité sur les risques de conflits, d'organiser des missions d'enquête et des « missions de renforcement de la confiance ».

Mais aussi, ce rapport rejoint les précédents pour souligner que les actions à entreprendre dans le cadre de

la prévention doivent concerner les droits de l'Homme, le développement, le renforcement des capacités des États membres en matière de prévention des conflits, avec la collaboration de la société civile et des organisations régionales.

*Le rapport sur les menaces, les défis et le changement* intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », publié en 2004, porte sur la question de la sécurité et la prévention liée à celle-ci. Il propose une définition plus large de ce concept, ce qui lui permet de retenir six catégories de menaces :

- «- les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.) ;
- les conflits entre États ;
- les conflits internes (guerres civiles, génocides et autres atrocités, etc.) ;
- les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ;
- le terrorisme ;
- la criminalité transnationale organisée. »

On remarquera que les menaces d'ordre socio-économique figurent en tête dans les listes des différentes menaces. C'est pourquoi, s'agissant de la question des mesures réelles qu'il convient de prendre dans le cadre d'une action préventive contre ces menaces, le rapport cible un seul objet - le développement, pris dans un sens large :

« S'agissant des mesures de prévention, nous commencerons par évoquer le développement, puisque tout système de sécurité collective fondé sur la prévention part de là. Le développement a une vocation multiple. Il sert à lutter contre la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement, qui tuent des milliers de personnes et menacent la sécurité humaine. Il joue un rôle décisif dans l'action que mènent les États pour prévenir ou inverser la fragilisation de l'État, qui a besoin de toutes ses forces pour lutter contre les menaces en tous genres. Il s'inscrit enfin dans une stratégie à long terme visant à prévenir la guerre civile et à priver le terrorisme et la criminalité organisée d'un terrain » (p. 13).

Par le moyen du développement, l'on finit par toucher, directement ou indirectement, toutes les dimensions de la sécurité humaine et pratiquement tous les facteurs de crises.

### SECTION 3.

La responsabilité de prévenir  
comme premier moment du triptyque  
prévenir, réagir, reconstruire dans  
« la responsabilité de protéger »

Bien que le Rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États concerne essentiellement la question de la légitimité d'une intervention humanitaire des États sur le terri-

toire d'un autre État, la problématique de la prévention y occupe une place importante. La prévention est d'ailleurs considérée comme le premier moment d'un triptyque comprenant la réaction et la reconstruction, les deux derniers moments n'étant envisagés que de façon subsidiaire, quand la prévention n'a pas pu produire ses effets. Dans le sommaire du document, il est déjà précisé que « la prévention est la principale dimension de la responsabilité de protéger : il faut toujours épuiser toutes les possibilités de prévention avant d'envisager une intervention, et il faut lui consacrer plus de détermination et de ressources ».

Le chapitre du rapport consacré à la prévention (chapitre 3 : Responsabilité de prévenir) reprend et systématise pratiquement tous les éléments contenus dans les rapports précédents en matière de prévention. Il précise que c'est l'État qui est le premier destinataire de la responsabilité de prévenir, en collaboration toutefois avec la communauté internationale, et rappelle le rôle que doivent jouer, dans la prévention, les différentes composantes du système onusien et les mécanismes régionaux de prévention.

Quant aux mécanismes de prévention, ils supposent trois conditions : « l'alerte rapide », basée sur la connaissance des risques ; « l'outillage préventif » qui renvoie à la connaissance des politiques susceptibles de générer des crises et enfin « la volonté politique ».

L'alerte rapide est un mécanisme de prévention aussi important que difficile à réaliser. Son objectif est de pouvoir disposer de données fiables qui signalent la nécessité d'une intervention préventive. Mais étant donné généralement la complexité des situations de

crise, des facteurs s'entremêlent, dans lesquels il est difficile de déceler des indicateurs précis de l'imminence d'un conflit. Il faut pouvoir systématiser l'analyse des informations, en s'appuyant notamment sur les travaux de certaines organisations qui ont montré une expertise avérée en matière d'alerte précoce, comme International Crisis Group, Human Right Watch, Amnesty International, etc.

Comme les précédents rapports, celui de la CIISE indique que la prévention doit se situer aussi bien au niveau des causes profondes qu'à celui des causes directes des conflits. Pour chacun de ces niveaux de prévention, il faut partir d'une « boîte à outils » comprenant trois éléments : le traitement des besoins et des carences politiques (démocratie, État de droit, etc.) ; le traitement des privations et de l'inégalité des chances économiques (aide au développement, commerce équitable, etc.) ; le renforcement des protections et des institutions juridiques (intégrité et indépendance du pouvoir judiciaire) ; les réformes dans le secteur militaire et sécuritaire (éducation et formation des forces armées ; réinsertion des anciens combattants, désarmement, etc.).

Par rapport aux causes directes, la boîte à outils de la prévention comporte les éléments suivants :

- mesures d'ordre politico-diplomatique : interventions du SG, missions d'établissement des faits, envoi d'experts et de médiateurs, bons offices, menaces, imposition de sanctions politiques et diplomatiques, restriction sur certaines personnalités, etc.) ;
- mesures d'ordre économique : incitations positives ou négatives, comportant des offres ou des pro-

- messes d'investissement ou de financement, ou aussi des menaces de sanctions financières ;
- mesures d'ordre juridique : offres de médiation, d'arbitrage ou de règlement ou aussi menaces de sanctions judiciaires par des juridictions internationales ;
- mesures d'ordre militaire : déploiement militaire préventif ou menace de l'emploi de la force.

#### SECTION 4.

### La primauté de la responsabilité de chaque État dans le domaine de la prévention

Comme en témoignent les réactions formulées par les représentants de certains pays lors des assemblées générales de l'ONU, la responsabilité de protéger a suscité de nombreuses controverses, dont certaines concernent principalement la problématique de la souveraineté des États. Certains États membres de l'ONU ont en effet dénoncé, dans la responsabilité de protéger, une forme subtile d'ingérence humanitaire. Bien que le rapport s'appuie sur le principe de subsidiarité qui accorde la primauté à l'État territorial par rapport à l'obligation de protéger, le fait d'ouvrir la possibilité d'une intervention extérieure, fût-elle dans le cadre de l'ONU, inspire quelques inquiétudes par rapport à sa compatibilité avec le sacro-saint principe de non ingérence dans les affaires intérieures d'un autre pays (article 2 de la Charte de l'ONU).

Le Sommet du millénaire, en 2005, a permis de clarifier les implications politiques et juridiques de

la responsabilité de protéger et de trouver un certain consensus sur sa signification et les formes d'obligations qui en découlent. C'est en se fondant sur ce consensus que le Secrétaire général a élaboré en 2009 un rapport sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger ».

Le premier point important, ainsi que le mentionne le Document final du Sommet mondial de 2005, consiste à rappeler que c'est à chaque État qu'incombe prioritairement l'obligation de protéger ses citoyens contre le génocide, les crimes de guerres, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité (cf. le Document final du Sommet du millénaire, § 138). Il s'agit là, comme l'indique le Rapport du Secrétaire général, du premier pilier de la responsabilité de protéger. Il est convenu toutefois que cette responsabilité est partagée avec la communauté internationale, en vertu de la Charte de l'ONU (Chap. VI, VII et VIII), notamment quand les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas assumer leur responsabilité, ou aussi quand ce sont ces autorités qui sont les auteurs des violations indiquées plus haut. Cette possible implication de la communauté internationale est subsidiaire et occasionnelle. C'est sur l'État territorial que repose l'obligation d'assurer de manière permanente la protection de ses citoyens. La souveraineté est ainsi sauvegardée, mais en étant redéfinie comme une charge et non pas essentiellement comme un privilège.

Le second point est la définition de cette responsabilité en termes de prévention : « C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. *Cette responsabilité consiste*

*notamment dans la prévention de ces crimes* [c'est nous qui soulignons], y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer » (Document final du Sommet du millénaire, § 138). Ce passage fait apparaître le lien étroit qui existe entre protection et prévention. En réalité, protéger signifie prendre un certain nombre de précautions ou de mesures pour empêcher qu'un individu ou un peuple ne soit affecté par un malheur. La prévention ne signifie pas autre chose. Cela revient à dire que le rôle fondamental joué par chaque État dans la responsabilité de protéger est la prévention, les autres États ou la communauté internationale ne pouvant intervenir que pour soutenir cet effort de prévention (cf. le second pilier de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger) ou pour mettre fin à un crime qui s'est d'ores et déjà signalé (cf. le troisième pilier).

Le troisième point souligné par le rapport du Secrétaire général concerne le contenu de cette obligation de protection/prévention : c'est le respect des droits de tous les citoyens, en particulier des femmes, des enfants, des minorités, et aussi le respect de la diversité ethnique. C'est au regard de l'attitude des États par rapport à cette exigence de respect des droits que l'on peut comprendre que certaines sociétés connaissent une relative stabilité tandis que d'autres basculent dans le chaos. Il ne s'agit donc pas d'abord d'une question du niveau de développement, même si les difficultés économiques peuvent elles aussi alimenter les tensions sociales et expliquer certaines formes de criminalité qui se développent notamment pendant les guerres

civiles. Le rapport encourage les États à souscrire aux instruments internationaux des droits de l'Homme et du droit humanitaire, ainsi qu'au statut de Rome créant la Cour pénale internationale, et surtout à intégrer ces instruments dans les dispositifs législatifs et institutionnels nationaux.

L'accès à la justice est mentionné dans le rapport comme l'un des droits fondamentaux au respect desquels chaque État doit veiller. « Il faut mettre en place les lois, règles et procédures pénales propres à protéger les personnes vulnérables et privées de leurs droits, tout en veillant à ce que l'impunité ne soit pas acceptée à l'échelon national ou mondial. » (§ 17) La sanction apparaît ici comme un mécanisme de protection et de prévention. Là où règne l'impunité, les populations ne sont pas protégées contre les crimes indiqués dans la responsabilité de protéger. L'inculpation et la sanction des coupables, auprès des juridictions nationales ou internationales permettent en même temps de prévenir la commission des mêmes crimes. En matière de lutte contre l'impunité, le principe de subsidiarité est aussi valable : « En application du principe de complémentarité contenu dans le Statut de Rome, les procédures judiciaires nationales constituent la première ligne de défense contre l'impunité » (§ 19).

Au regard des différents rapports qui ont été produits à l'ONU depuis 1992 et des résolutions du Conseil de sécurité, on peut affirmer que la problématique de la prévention est devenue une préoccupation centrale de l'ONU. C'est désormais un lieu

commun d'affirmer que la prévention vaut mieux et coûte moins cher que la réaction, et qu'il faut agir au niveau des causes profondes des crises qui affectent les sociétés. Il est de plus en plus admis que ces causes profondes concernent principalement le développement, la pauvreté, la famine, mais aussi les institutions politiques, économiques, juridiques dans les États, ou la question de l'État de droit. Il faut également souligner que ce qui est en jeu, dans ce dispositif préventif onusien, c'est la problématique de la paix et de la sécurité internationales, dans un contexte où il n'existe aucun lien de causalité mécanique entre sous-développement et crises politiques, et où les normes de la démocratie et de l'État de droit sont loin d'être partagées par tous les acteurs de la scène internationale. De ce fait, la question de la prévention, même si une place prioritaire ou primordiale lui est accordée dans la politique onusienne, est toujours associée à celle de la réaction, qui soulève, outre la question de son efficacité, celle de sa légitimité. Qu'en est-il de la politique francophone de la prévention ?

## CHAPITRE II.

### L'approche « francophone » de la prévention

La Charte de la Francophonie assigne comme objectif à l'organisation d'aider :

« à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme ; à l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations ; au rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle ; au renforcement de leur solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies ; à la promotion de l'éducation et de la formation » (article 1).

*On remarquera d'emblée que la prévention (de même que la gestion et le règlement des conflits) fait partie des objectifs de l'organisation, citée immédiatement après la promotion de la démocratie. La démocratie occupe donc une place prioritaire dans la Charte de l'OIF. Est-ce à ce niveau que se situerait la plus-value francophone en matière de prévention ? Y a-t-il une spécificité francophone en matière de prévention ? Et si une telle spécificité existe, faudrait-il la situer à un niveau conceptuel, à un niveau*

*stratégique ou à un niveau opérationnel ? Il convient, pour répondre à ces questions, de se référer aux différentes déclarations qui concluent les sommets de la Francophonie, en les comparant au contenu des dispositifs normatifs onusiens, et aussi à la pratique « francophone » de la prévention.*

## SECTION 1.

### Le renforcement de la démocratie comme mécanisme de prévention (Déclaration de Bamako)

L'objectif de la rencontre de Bamako était de faire le bilan de la pratique de la démocratie dans l'espace francophone, et, à partir de ce bilan, de préconiser un certain nombre de mesures en vue du renforcement de cette pratique. La déclaration constate qu'il y a eu, au cours de la décennie qui a précédé le sommet, des « acquis indéniables » dans la pratique de la démocratie, si on se réfère notamment aux paramètres suivants :

« consécration constitutionnelle des droits de l'Homme, mise en place des institutions de la démocratie et de l'État de droit, existence de contre-pouvoirs, progrès dans l'instauration du multipartisme dans nombre de pays francophones et dans la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, contribution de l'opposition au fonctionnement de la démocratie, promotion de la démocratie locale par la décentralisation ».

Dans l'ordre des constats, la déclaration ne manque pas de souligner les insuffisances et les échecs, marqués par des situations relativement graves :

« récurrence de conflits, interruption de processus démocratiques, génocide et massacres, violations graves des droits de l'Homme, persistance de comportements freinant le développement d'une culture démocratique, manque d'indépendance de certaines institutions et contraintes de nature économique, financière et sociale, suscitant la désaffection du citoyen à l'égard du fait démocratique ».

Après le constat des succès et des échecs de la pratique de la démocratie dans l'espace francophone, la déclaration rappelle les principes qui sont au fondement de la démocratie et qui inspirent sa propre politique de renforcement de la démocratie dans l'espace francophone. Ces principes comportent des détails précis sur la signification de la démocratie, et sur ses implications politiques, institutionnelles, juridiques, etc.

La déclaration indique ensuite des engagements pris en vue de consolider l'État de droit : assurer la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, œuvrer pour une « vie politique apaisée » et « pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme ». La déclaration préconise également des mécanismes de suivi de la pratique de la démocratie dans l'espace francophone, en insistant sur le rôle du Secrétaire général et les initiatives à prendre en cas de crise. Certaines mesures

sont préventives : envoi d'un facilitateur, d'observateurs judiciaires le cas échéant et mise en place d'un système d'alerte précoce. D'autres sont des réactions, sous forme de condamnation publique ou même de sanctions politiques et diplomatiques à l'encontre des autorités responsables des crises politiques ou des violations massives des droits de l'Homme.

Même si la déclaration ne présente pas l'instauration et le renforcement de la démocratie dans le cadre d'une politique explicite de prévention, cet objectif n'en constitue pas moins une composante essentielle de la prévention des conflits, comme le montrent les documents de l'ONU. Ces documents mettent en effet l'accent sur la prévention dans le long terme, ou sur les « causes profondes » des conflits et citent, parmi ces causes, l'absence d'institutions démocratiques, la violation des droits de l'Homme, la non participation politique de la société civile, etc. *La Déclaration de Bamako ajoute, à ces exigences déjà consacrées par l'ONU, des éléments supplémentaires moins sur un plan conceptuel (puisque le droit à la démocratie et les règles pour l'organisation d'élections libres et transparentes sont définis par l'ONU), que sur le plan opérationnel et stratégique. Cet apport se situe au niveau des engagements à prendre pour renforcer la pratique de la démocratie : reconnaissance et respect du rôle déterminant de l'institution parlementaire dans un État de droit, contrôle de l'utilisation des fonds publics, transparence et équité du processus électoral (confection des listes électorales, participation aux élections, dépouillement du scrutin), participation de la société civile à la vie politique. Il s'agit là de détails qui ne se trouvent pas dans les documents onusiens relatifs à la prévention, et*

*qui pourtant ont une importance opérationnelle dans toute politique de prévention, notamment dans l'espace francophone.*

Le préambule de la déclaration exprime l'attachement de la Francophonie aux textes et aux actions de l'ONU. Et tenant compte des transformations politiques qui ont été déclenchées depuis le Sommet de La Baule dans l'espace francophone, et particulièrement en Afrique, la rencontre de Bamako cible la principale source de tensions dans les pays francophones. Cette déclaration tente de clarifier la signification conceptuelle et institutionnelle de la démocratie, et contribue à préciser les différentes interprétations – souvent floues – de cette notion. Les querelles terminologiques ne sont pas anodines. Bien des combats ont pu avoir lieu dans certains pays francophones africains sur la signification et la place de la constitution, sur le rôle de la justice, sur l'organisation des élections, sur le rôle des médias et de la société civile dans un État démocratique, etc. La déclaration porte d'ailleurs une trace de ces querelles d'interprétation, puisqu'elle cite, en note, la réserve du Vietnam et du Laos sur l'article 2-5 relatif au multipartisme : « la démocratie et le multipartisme sont deux notions différentes et ne peuvent s'identifier. La démocratie est une finalité alors que le multipartisme n'est qu'un chemin. Le chemin pour y parvenir décidé par chaque pays doit être défini par son peuple en fonction de ses spécificités culturelles, historiques, économiques et sociales ». Elle ajoute par ailleurs « que, pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes univer-

sels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple » (article 3-2). Mais en dépit de cette apparente concession, la déclaration définit avec beaucoup de précisions les éléments sans lesquels la notion de démocratie ne serait qu'un slogan creux :

- « - reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égale valeur de tous les êtres humains » ;
- soumission de l'ensemble des institutions à la loi ;
- séparation des pouvoirs ;
- libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;
- égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes ;
- 'tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association' ;
- respect scrupuleux de tous les droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garanties ».

L'affirmation de ces principes ne règle pas la question de leur caractère transculturel dans un espace marqué par la diversité des cultures. L'OIF, qui fait de la diversité des cultures l'un de ses objectifs prioritaires,

peut être confrontée à encore plus de résistance que celle manifestée par les deux États cités plus haut. Sans doute l'espace francophone ne présente-t-il pas le même type de disparités qu'au niveau mondial couvert par l'ONU, mais pour un certain nombre de ses membres, l'adhésion à la démocratie est apparue comme une simple opportunité pour figurer sur la liste des « bons élèves » de la France et du Sommet de La Baule.

Par ailleurs, la fonction préventive de l'action de l'OIF en faveur de la démocratie est soulignée : dans la mesure où la démocratie est considérée comme le « régime qui favorise le mieux la stabilité à long terme » (article 3-3), l'OIF oriente son action vers la construction d'une culture démocratique par la sensibilisation, l'éducation et la formation de tous les acteurs de la vie politique (article 3-19).

En outre, l'OIF s'institue théoriquement comme un observatoire de la pratique de la démocratie dans l'espace francophone. C'est le rôle qu'elle assigne en particulier à son Secrétaire général, lequel « se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie » (article 5-1). À cette veille permanente, l'OIF ajoute qu'un travail d'« évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduit, à des fins de prévention ».

## RÉSEAUX INSTITUTIONNELS DE LA FRANCOPHONIE

- Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune – CIB
- Association du Notariat Francophone – ANF
- Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français – AISCCUF
- Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français – ACCPUF
- Association africaine des Hautes juridictions francophones – AAHJF
- Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie – AOMF
- Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français – AHJUCAF
- Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme – AFCNDH
- Union des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires des États et gouvernements des pays membres de la Francophonie – UCESIF
- Réseau Francophone des Régulateurs des Médias – REFRAM
- Association francophone des Autorités de protection des données personnelles – AFAPDP
- Réseau francophone de diffusion du droit – RF2D
- Réseau international francophone de formation policière – FRANCOPOL
- Association internationale des Procureurs et Poursuivants francophones – AIPPF.

On voit bien la finalité de cette information et de cette évaluation permanentes : prévenir les crises et les conflits dans l'espace francophone. Finalement, le lien entre instauration/renforcement de la démocratie et la prévention des crises et des conflits, peu explicite au début de la déclaration, devient plus précis quand sont formulées des recommandations pour la mise en œuvre des principes de la démocratie.

Par rapport aux textes onusiens, la question du développement semble plutôt marginale dans la Déclaration de Bamako. Le *Rapport* [onusien] *sur la prévention des conflits armés* en fait le centre de toute politique de prévention efficace. La Déclaration de Bamako aborde le développement en tant qu'effet de la démocratie : « Par le climat de liberté qu'elle suscite, la démocratie crée aussi les conditions d'une mobilisation librement acceptée par la population pour le développement ; la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable » (chap. III, article 3). Une observation attentive des crises qui ont marqué les États de l'espace francophone durant la décennie 1990 aurait pu permettre de constater que la problématique du (sous-)développement a joué un rôle déterminant dans la plupart de ces crises. La plus-value francophone aurait consisté à insister conjointement sur les deux facteurs : le facteur politique (la question de la démocratie et de l'État de droit) et le facteur économique (la question du développement) comme étant des sources potentielles de crises graves. La question de la pauvreté se pose avec la même acuité dans l'espace francophone que la question de la démocratie. La prévention des conflits, présentée

dans le premier considérant de la Déclaration de Bamako comme « objectif prioritaire » suppose la prise en compte de ces deux facteurs. L'OIF pourrait affirmer son rôle à cet égard en proposant une manière spécifique de gérer les programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions de Bretton Woods dans l'espace francophone, ou encore proposer une plus grande mobilisation de ses propres réseaux d'aide au développement, à des conditions qui garantissent l'accès aux biens et services sociaux de base (dans le domaine de l'éducation et de la santé en particulier) notamment pour les plus démunis, ce qui n'est pas souvent le cas dans les programmes d'ajustement structurel du FMI.

## SECTION 2.

### La question des conflits et de la sécurité humaine au cœur de la politique francophone de la prévention (Déclaration de Saint-Boniface)

À la différence de la Déclaration de Bamako, celle de Saint-Boniface (mai 2006) est directement centrée sur la problématique de la prévention des conflits, comme le montre son titre « Prévention des conflits et sécurité humaine : déclaration de Saint-Boniface ». Cette déclaration contribue à renforcer le lien entre la fonction préventive de la démocratie (l'absence de démocratie étant reconnue comme une cause indirecte de crises politiques et humanitaires) et la question des conflits qui, depuis 2000, n'ont cessé de se multiplier.

La nécessité s'imposait, pour l'OIF, de se prononcer sur la « gestion » de ces conflits, en rapport avec tout le dispositif mis en place par l'ONU. En outre, la notion de « sécurité humaine » n'est pas directement abordée par Bamako (bien que la problématique de la démocratie y renvoie indirectement). Il s'agit d'une notion qui est de plus en plus présente dans la politique onusienne et par rapport à laquelle il importait que l'OIF précise ou explicite sa contribution. Par ailleurs, une référence plus abondante à la notion de « responsabilité de protéger », ainsi d'ailleurs qu'à certaines résolutions de l'ONU comme à un certain nombre de conventions internationales est visible dans le texte de Saint-Boniface. Peut-on voir, par rapport à Bamako, et aux démarches internationales, un apport réel de la Déclaration de Saint-Boniface ?

#### DE BAMAKO À SAINT-BONIFACE : STAGNATION OU ÉVOLUTION ?

Le paragraphe 6 du préambule considère la Déclaration de Bamako comme une « étape majeure » dans « l'affirmation de la Francophonie politique », c'est-à-dire dans la construction d'une communauté politique fondée sur des valeurs partagées de démocratie, d'État de droit et de droits de l'Homme. En outre, la Déclaration de Saint-Boniface attribue au texte de Bamako les progrès qui ont été accomplis dans le domaine de la paix dans l'espace francophone, à travers une démarche de prévention sur le plan structurel comme sur le plan opérationnel. Il n'est certes pas

évident de mesurer les effets réels d'une déclaration normative sur la situation politique des États de l'espace francophone. Et l'on peut se demander s'il s'agit d'un simple *satisfecit* politique, qui ne renvoie pas à des données politiques précises. Mais à l'inverse, il est possible, en recourant à l'argument par l'absurde, d'affirmer que les effets de la prévention, notamment quand il s'agit d'une action portant sur les causes lointaines des conflits, ne sont pas toujours très visibles. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, comme l'ont d'ailleurs souligné certains rapports de l'ONU, certains États ne s'empressent pas d'apporter à ce type d'action tout le soutien qui leur est demandé, alors même qu'ils seraient prêts à se montrer plus actifs quand une crise a été déclenchée. La question pourrait plutôt se poser de savoir comment il est possible d'évaluer réellement la mise en œuvre des recommandations prévues par la Déclaration de Bamako. Il peut donc être tout à fait justifié que la valeur de cette déclaration soit soulignée en soi à Saint-Boniface, quitte à ce que des appels soient lancés pour un engagement plus conséquent et plus concret en faveur de sa mise en œuvre. Ainsi pourrait-on interpréter « la volonté de *conforter* [c'est nous qui soulignons] l'action préventive de l'Organisation internationale de la Francophonie, telle que prévue par la Déclaration de Bamako... » (article 4). C'est aussi dans le même sens qu'on peut interpréter « notre volonté politique d'agir et d'exercer pleinement notre responsabilité de prévenir l'éclatement des crises et des conflits dans l'espace francophone, limiter leur propagation, faciliter leur règlement pacifique et hâter le retour à une situation

de paix durable *par la mise en œuvre* [c'est nous qui soulignons] des dispositions librement consenties au titre de la Déclaration de Bamako... » (article 5). Saint-Boniface s'engage aussi à soutenir toutes les initiatives prises par le Secrétaire général de l'OIF dans la mise en œuvre de tout le dispositif préventif prévu par Bamako : alerte précoce, consolidation de l'État de droit, tenue d'élections libres, « promotion d'une vie politique apaisée, d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme » (article 6). De même, Saint-Boniface invite le Secrétaire général de l'OIF à recourir à tous les mécanismes de consultation, d'information et de facilitation tels que le suggère la Déclaration de Bamako.

Une bonne partie de la Déclaration de Saint-Boniface n'est donc qu'une reprise de la Déclaration de Bamako, assortie de l'invitation à soutenir toutes les initiatives prises à Bamako, et à renforcer certains de ses mécanismes de prévention. Mais par rapport à Bamako, la question du développement est traitée de manière différente. Ce qui ne constitue guère une surprise, dans la mesure où c'est le thème même du sommet de rattacher la question de la prévention des conflits à la problématique de la sécurité humaine. *Le développement n'apparaît plus ici simplement comme l'un des effets de la démocratie, mais comme étant au cœur même de la problématique de la prévention. Le 5<sup>e</sup> paragraphe du préambule affirme le lien entre la prévention des conflits et « la sécurité de l'individu », « la satisfaction de ses besoins vitaux », le « droit au développement », et cite la démocratie et le développement parmi les « composantes essentielles de la sécurité humaine ». Ce que renforce l'article 12 selon le-*

*quel « le développement économique et social est un élément clé de la prévention structurelle des crises et des conflits ».*

Toutefois, cette évolution ne va pas suffisamment loin : alors que Bamako définit un certain nombre de dispositifs concernant l'instauration et le renforcement de la démocratie, Saint-Boniface ne prévoit aucun mécanisme précis pour la garantie de la sécurité humaine. Les renvois à Bamako sont abondants, alors même que dans la Déclaration de Bamako, il est davantage question de démocratie que de développement ou de sécurité humaine. Peut-on, en matière de sécurité humaine, recourir aux mêmes mécanismes que pour la mise en œuvre de la démocratie ? Les mécanismes de veille permanente permettent-ils de connaître le niveau d'insécurité alimentaire, sanitaire, etc. ? Quel rôle précis peut jouer l'OIF dans le domaine de la sécurité humaine ? Existe-t-il une vigilance par rapport aux échanges commerciaux entre les pays les plus riches et ceux les plus pauvres de l'espace francophone, dont la structure actuelle est responsable de la réduction importante des revenus des populations les plus pauvres du Sud ? Certes l'OIF possède des représentations permanentes auprès d'organisations comme l'Union européenne et le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Et l'on sait que la situation économique de l'Afrique dépend substantiellement des résultats des accords de coopération UE-ACP. On peut supposer que la présence de l'OIF pourrait jouer un rôle décisif dans les négociations. Mais aucun rapport ne permet de l'établir concrètement. Qu'en est-il par exemple du rôle de l'OIF dans les injonctions adressées par l'OMC à l'Union européenne, et qui

remettent en cause un certain nombre de garanties essentielles pour les économies africaines, contenues dans les accords UE-ACP ?

Si en général, on déplore le retard pris dans la mise en œuvre des objectifs du millénaire, dont une bonne partie concerne la sécurité humaine, peut-on affirmer que l'OIF en ait fait l'une de ses priorités au regard de sa propre déclaration ? Certes des déclarations abondent sur la sécurité des personnes dans des contextes de conflits. Mais la dimension purement socio-économique de la sécurité n'est pas suffisamment mise en évidence dans cette déclaration. Peut-être alors que la Francophonie pourrait jouer un rôle décisif dans l'évolution du projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 14). Mais pareil appui ne pourrait avoir une réelle légitimité que si l'OIF disposait déjà, au sein de ses structures, des mécanismes portant sur la promotion de ces droits, équivalents à ceux mis en place pour la démocratie. L'OIF devrait donc envisager la création d'une direction spécifique ou d'un observatoire chargé de la situation des droits économiques, sociaux et culturels dans l'espace francophone.

#### LA RÉFÉRENCE À LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER ET LA COOPÉRATION AVEC L'ONU

Le troisième paragraphe du préambule souligne le contexte actuel de l'interdépendance entre tous les États et la nécessité de prendre en charge les différents dangers qui menacent l'ensemble des États du monde

par une approche multilatérale, globale, concertée et complémentaire. La Déclaration de Saint-Boniface inscrit l'action de l'OIF dans le cadre de la coopération internationale, et s'engage à soutenir les initiatives et les efforts de l'ONU en matière de gestion des crises.

Ce soutien de l'ONU concerne en particulier la responsabilité de protéger, dont l'OIF a adopté le principe depuis son Sommet de Ouagadougou en 2004. La Déclaration de Saint-Boniface prend acte « avec satisfaction » de la reconnaissance, par tous les États membres de l'ONU réunis à New York lors du Sommet du millénaire en 2005, « du principe de la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité » (Préambule, § 10). L'OIF rappelle également que cette obligation incombe à chaque État, et subsidiairement à la communauté internationale au cas où l'État concerné se montre défaillant, en soulignant notamment « la responsabilité de la communauté internationale de réagir d'une façon opportune et décisive, et en conformité avec la légalité internationale... ».

Mais quel est l'apport de la francophonie dans ce dispositif onusien ? Cet apport réside essentiellement au niveau de la prévention, comme le souligne bien l'article 5 : « Confirmons notre volonté politique d'agir et d'exercer pleinement notre responsabilité de prévenir l'éclatement des crises et des conflits dans l'espace francophone... » Il s'agit non plus seulement d'un engagement à *soutenir* les initiatives de l'ONU, mais bien d'une volonté d'*agir*, par des mécanismes concrets de prévention des conflits mis en place au

sein même de l'OIF, notamment le « dispositif francophone d'alerte précoce, de prévention et de règlement des conflits... » (article 6), le « mécanisme d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » (article 7), la consolidation des capacités d'analyse et de « réflexion sur les causes et les facteurs de conflictualité... » (article 8).

*Si l'OIF peut agir dans le domaine de la responsabilité de prévenir, premier pilier de la responsabilité de protéger, elle s'en remet à l'ONU pour la réaction, en particulier au Conseil de sécurité (article 3). Elle ne dispose pas, comme au niveau de l'ONU ou d'autres organisations régionales comme l'OTAN, la CEDEAO, l'UA, de moyens logistiques pour organiser dans son propre périmètre une réaction adéquate. Mais sans doute s'agit-il aussi non pas seulement d'une question de moyens, mais d'une option politique : l'option pour la prévention et, en cas de besoin, un soutien plus ou moins actif aux opérations de maintien de la paix (RECAMP<sup>1</sup>, POSPM<sup>2</sup>, PAIM<sup>3</sup>, cf. article 18), qui peuvent également avoir un effet préventif en empêchant que les conflits ne surgissent de nouveau.*

Mais si l'OIF se spécialise dans la prévention, l'articulation entre son action de prévention et d'alerte précoce avec la réaction qui relève des prérogatives de l'ONU reste peu définie. C'est d'ailleurs pour examiner ce problème de partenariat entre les institutions « en

- 
- 1 Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.
  - 2 Programme des opérations de soutien de la paix dans le monde.
  - 3 Programme d'aide à l'instruction militaire.

matière d'alerte précoce et de prévention des conflits » que l'ONU et l'OIF ont rassemblé à Paris, en avril 2008, près de quarante représentants d'organisations internationales et régionales dont l'Union européenne, l'Union africaine, la CEDEAO, le Club du Sahel. Les participants à cette rencontre ont tous déploré « la discontinuité persistante entre l'alerte précoce et la réaction rapide, la faiblesse des ressources financières et humaines consacrées à l'alerte précoce et le manque de coordination entre les différentes organisations internationales et régionales sur le sujet »<sup>4</sup>. Ils ont en outre défini trois grands axes de coopération : « une concertation et une coordination accrues entre les partenaires, en particulier sur l'échange d'analyses, l'harmonisation des indicateurs et instruments de mesure des situations ainsi que sur le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide ; un renforcement des capacités de collecte et d'analyse en matière d'alerte précoce, y compris par l'échange des outils et des expériences, l'équipement, la formation et l'assistance technique ; et enfin le développement et la poursuite de la réflexion sur le suivi de la mise en œuvre de ces conclusions pour une consolidation des partenariats »<sup>5</sup>.

En se spécialisant dans le domaine de la prévention, l'OIF est bien consciente des limites de la seule prévention si les autres dimensions dans la préservation de la paix ne sont pas assurées de manière efficace (« en temps voulu » et avec les moyens adéquats). On sait qu'au sein même de l'ONU, les appels à une réaction

---

4 Rapport de l'Observatoire 2008, p. 36.

5 *Ibid.*, p. 36.

rapide lancés par le Secrétaire général, une fois qu'a été atteint un seuil critique dans l'imminence d'un conflit, n'ont pas souvent été suivis d'effet. C'est ce que relève par exemple le Rapport Brahimi : « à moins de changements institutionnels importants, d'un appui financier plus solide et d'un engagement renouvelé de la part de ses membres, l'ONU n'aura pas les moyens, dans les mois et les années qui viennent, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les États membres lui confient » (§ 1).

L'OIF devrait envisager de jouer un rôle accru dans le projet de réforme de l'ONU (sans quoi les dispositifs d'alerte risquent de n'aboutir à aucun résultat par rapport à la réaction rapide qu'ils sont censés impulser), tout en soutenant les mécanismes régionaux de réaction rapide, comme au niveau de l'UA ou de la CEDEAO. La Francophonie pourrait également apporter un soutien plus décisif à la mise en œuvre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion qui permettent en même temps de sortir des situations de conflits, de consolider la paix et de prévenir de nouveaux conflits.

### SECTION 3.

#### Des textes à l'action : analyse des actions de prévention de l'OIF dans l'espace francophone

L'efficacité d'une organisation ou d'une institution ne se mesure pas seulement au regard des textes (ses normes, ses principes, sa politique, ses déclara-

tions), mais surtout par rapport à la mise en œuvre de ces textes. Les rapports du Secrétaire général de la Francophonie, ceux de la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, de même que les rapports d'observation des élections dans certains pays francophones, permettent d'évaluer l'action de l'OIF en matière de prévention.

Dans le rapport 2006-2008 du Secrétaire général de la Francophonie, notamment dans la section concernant la prévention des conflits, il est indiqué que l'OIF a entrepris des actions préventives en visant en particulier les causes profondes ou structurelles des conflits (prévention sur le long terme) : « Déterminée à privilégier résolument la dimension préventive de son action, la Francophonie a mis l'accent sur la prévention structurelle, destinée à promouvoir la paix sur le long terme à travers l'affermissement de la démocratie, le plein respect des droits de l'Homme et la consolidation de l'État de droit. Elle s'est par ailleurs dotée des mécanismes et des outils propres à une prévention opérationnelle, visant à apporter une réponse à l'imminence d'une crise ou d'un conflit, ou à contenir une crise déjà déclarée pour éviter qu'elle ne s'aggrave » (p. 33). Quelques exemples des initiatives de l'OIF sont mentionnés : il s'agit de la convocation, par le Secrétaire général, de comités consultatifs *ad hoc*, au siège parisien de l'OIF, sur les cas de la Transnistrie, de la Guinée et du Tchad, des missions de facilitation, de médiation et de bons offices aux Comores, au Niger et au Tchad, de la participation aux processus de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire, en République Centrafricaine et au Tchad, de la contribution au renforcement des institutions de

l'État de droit en République Centrafricaine, en Haïti et en République démocratique du Congo. Les exemples qui viennent d'être cités sont liés à des situations de crises plus ou moins importantes, qui dans certains cas ont pris la forme de conflits violents comme au Tchad, en Côte d'Ivoire et en RDC.

Mais l'OIF intervient également en amont des situations de crise, en s'efforçant de contribuer au renforcement de l'État de droit et de la démocratie. Le rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (2008) indique bien les différents domaines sur lesquels l'OIF porte toute son attention, à la fois par la description et des recommandations. On pourra noter par exemple toute l'attention qui est accordée au secteur de la justice, avec une analyse portant sur la formation et la responsabilité des acteurs de la justice, la question de la corruption, avec à la clé la présentation d'un « modèle de grille sur les indicateurs de la qualité de la justice » (p. 30), la question de la gouvernance, avec une critique des approches dominantes imposées par les institutions financières internationales.

D'un point de vue pratique, les interventions diligentées par la Francophonie consistent à soutenir les processus constitutionnels et institutionnels par lesquels certains États francophones tentent de consolider la démocratie. Elles s'exercent notamment sous forme d'assistance juridique (comme en RDC et aux Comores), la mise en place des institutions comme la Cour constitutionnelle (Togo), le renforcement des capacités de la société civile en matière de médiation et

de prévention des conflits (Madagascar, Niger, Côte d'Ivoire, Cambodge).

Mais c'est dans les processus électoraux que l'OIF s'implique de manière particulièrement déterminée. Comme le suggère le rapport 2006-2008 du Secrétaire général, on peut distinguer des « missions exploratoires » pour contribuer à la préparation de scrutins transparents et équitables (Mauritanie, Togo, Comores), des « missions d'observation » au moment même où se déroule le scrutin (Mauritanie, RDC, Togo), et des « missions d'information » parfois couplées avec des missions d'assistance (Bénin, Comores, Madagascar, Mali, Sénégal). On peut ajouter ici, en rapport avec les processus électoraux, le rôle que joue l'assistance juridique de l'OIF, notamment en matière de contentieux électoral, dans un contexte où les élections ont toujours donné lieu à de très vives contestations. On remarquera que l'OIF intègre bien toutes les dimensions du temps électoral : l'avant, le pendant, et l'après. On sait en effet que, dans la plupart des pays francophones, et sans doute aussi ailleurs, c'est souvent en amont que se met en place la mécanique des fraudes électorales, en particulier avec le découpage des circonscriptions électorales, les inscriptions sur les listes électorales, la distribution des cartes électorales, le nombre de tours de scrutin, le calendrier électoral, les moyens de campagne électorale, l'utilisation des fonds publics et des médias d'État, les conditions d'éligibilité, etc. Les conditions de déroulement du scrutin peuvent présenter toutes les apparences d'élections libres et transparentes, sans que ces apparences garantissent l'équité du scrutin. On peut estimer que les missions

d'information de l'OIF, avant les élections, permettent au moins de savoir ce qu'il en est de la préparation des élections. Mais ces informations permettent-elles aussi à l'OIF d'agir en amont, pour éviter ces situations récurrentes de fraudes électorales en particulier en Afrique ?

Qu'en est-il de l'action préventive de l'OIF dans des pays comme le Cameroun, le Gabon<sup>6</sup> et le Togo, qui ne prévoient qu'un scrutin à un tour quel que soit le nombre de candidats<sup>7</sup> et les scores qui peuvent être obtenus par les différents candidats ? Comment est-il possible d'organiser des élections équitables quand toutes les parties concernées ne sont pas d'accord sur les règles du jeu électoral ? La théorie des jeux repose sur l'équité procédurale comme fondement de l'équité des résultats du jeu. Et la première condition de cette équité, c'est l'accord de tous les partenaires sur l'ensemble des règles du jeu. Or, en général, les règles du jeu électoral en Afrique francophone sont fixées par ceux qui détiennent déjà le pouvoir, et sont organisées de manière à assurer leur maintien aux commandes de l'État. À ce niveau, on pourrait souhaiter que l'OIF s'investisse de manière active non pas pour privilégier

---

6 Dans ce pays, la durée du mandat du président est d'abord passé de 5 à 7 ans (loi n° 16/96 du 15 avril 1996 portant dispositions spéciales relatives à l'élection du Président de la République), dans le cadre de la constitution du 26 mars 1991, qui en même temps prévoyait deux tours de scrutin, et la limitation à deux du nombre de mandats. Ensuite, dans une révision constitutionnelle qui est intervenue en 2005, cette limitation a été supprimée.

7 Jusqu'à 23 candidats pour l'élection présidentielle gabonaise de 2009 !

telle procédure électorale particulière, mais au moins pour assurer l'accord des partenaires sur les procédures retenues.

Les rapports de l'OIF issus d'un certain nombre de missions d'information qui ont eu lieu dans quelques pays africains à l'occasion des élections présidentielles ont permis de mettre en évidence les conditions générales dans lesquelles se déroulent les élections en Afrique depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, et aussi l'implication de l'OIF dans le renforcement de la démocratie dans ces différents pays. La lecture de ces rapports permet de faire les observations suivantes :

- Les différents rapports font apparaître de manière claire aussi bien les avancées que les défaillances des procédures électorales. Concernant l'élection présidentielle du 12 juillet 2009 au Congo, par exemple, le « rapport de la mission d'information et de contact de la Francophonie » relève les insuffisances du dispositif juridique et institutionnel, en rapport notamment avec la recevabilité des candidatures, les conditions du recensement électoral et l'administration de l'élection elle-même. La question du chiffre du corps électoral apparaît de manière notoirement problématique : 2.300.000 personnes pour une population de 3.800.000, alors qu'on sait que la majorité de la population, au Congo comme dans le reste de l'Afrique, est en dessous de l'âge de 18 ans ! Le rapport ne manque pas de souligner que ces insuffisances ont pu « nuire à l'efficacité et à la crédibilité du processus électoral ». Le rapport

de la « mission d'information et de contacts de la Francophonie » sur l'élection présidentielle du 4 mars 2010 au Togo ne manque pas lui aussi de relever d'importantes anomalies dans la constitution du fichier électoral. Pour le cas du Togo, il s'agit essentiellement d'un déséquilibre notoire entre les régions pour ce qui concerne les taux d'inscription des électeurs. Pour ce cas, comme d'ailleurs pour celui du Congo, les rapporteurs de l'OIF ont tendance à expliquer ces anomalies par des hypothèses bien généreuses, en invoquant soit « la faible sensibilisation de la population » (cas du Togo), soit « les défaillances de l'état civil » (défaut de déclaration des naissances et des décès, des déménagements, etc.) – cas du Congo. Cette hypothèse ne peut être complètement écartée que par une étude empirique approfondie des deux cas. Mais que ces problèmes conduisent à situer à 70 % la proportion de la population en âge de voter dans le contexte démographique que nous connaissons inspire et justifie l'hypothèse d'une intention de fraude, dont la plausibilité se renforce au regard des autres mesures législatives et institutionnelles en général favorables aux détenteurs du pouvoir.

- Le rapport sur le Congo dresse la liste des anomalies qui ont émaillé les élections. Il s'agit, entre autres, de l'ouverture quelque peu tardive de nombreux bureaux de vote le jour du scrutin, le déroulement du vote dans des lieux privés comme des bars transformés en bureaux

de vote, la présence, dans les bureaux de vote, d'un nombre important de cartes d'électeurs non distribuées, la faible représentation des délégués des candidats de l'opposition, etc. Sur ces anomalies, si les deux premières peuvent être considérées comme mineures, les deux suivantes sont assez préoccupantes. Non seulement, on constate que de nombreux électeurs n'ont pas été capables de voter faute de cartes d'électeurs, mais surtout que leurs cartes pourraient être utilisées dans des bureaux de vote par ailleurs contrôlés principalement par les délégués du parti présidentiel. Ce qui n'empêche pas les observateurs de l'OIF d'estimer que ces anomalies ne sont pas « susceptibles d'avoir mis en cause la sincérité du vote ». Alors que tous les rapports décrivent assez exhaustivement tous les problèmes qui ont émaillé les processus électoraux, les prises de position de l'OIF ont tendance à souligner que ces anomalies n'ont pas pu compromettre l'équité du scrutin, lors même que d'autres organisations, comme l'Union européenne, peuvent se montrer quelquefois un peu plus réservées<sup>8</sup>. L'OIF a certes le

---

8 Le rapport de l'OIF sur le Togo présente d'ailleurs cette divergence d'appréciation entre l'OIF et l'Union européenne : « Selon la Déclaration préliminaire rendue publique par la Mission d'observation électorale (MOE) de l'Union européenne, le scrutin s'est déroulé dans le calme mais des mesures insuffisantes de transparence dans la prise de décision au niveau de la CNI n'ont pas permis d'assurer la confiance de tous les acteurs politiques dans l'administration électorale » (pp. 7-8).

droit de choisir une approche différente de celle des autres organisations, mais la force de l'analyse et de la mise en évidence des anomalies des scrutins peut être malencontreusement atténuée par un ton apparemment complaisant.

- Ainsi que le montre la conclusion générale du rapport sur le Gabon, l'OIF perçoit bien l'enjeu que représentent les élections, surtout présidentielles, dans la question des crises politiques et la prévention des conflits. L'élection présidentielle, « en tant que telle, constitue un moment de tension pouvant parfois déboucher sur des crises politiques, voire sur des conflits armés, comme en témoignent certains malheureux événements récents du continent africain (Kenya, Zimbabwe). C'est pourquoi il est nécessaire que cet « exercice de la démocratie » soit, autant que possible, « régi par des règles précises, établies de manière consensuelle et largement acceptées par l'ensemble des acteurs de la vie politique nationale ». Dans ce passage, la question des procédures est mise en avant comme pouvant constituer l'enjeu le plus important des crises électorales. À moins de jouer un rôle plus actif dans ce domaine, la fonction de l'OIF risque de se limiter à ces missions d'information qui fournissent certes des rapports très instructifs sur la pratique de la démocratie en général et des élections dans l'espace francophone, mais des rapports ne sauraient suffire à eux seuls à promouvoir des changements positifs. Le même rapport sur le Gabon ne manque d'ailleurs pas

d'adresser à l'OIF même des recommandations sur les types d'actions à entreprendre dans ce domaine si important. Des cinq recommandations formulées, nous soulignons en particulier la suivante : « Faire en sorte que les missions électorales de l'OIF puissent participer à toutes les phases de l'élection, en amont et en aval, notamment à la phase de centralisation et de traitement des résultats ». Il s'agit effectivement des lieux où une bonne partie des fraudes peuvent être mises en œuvre.

- Il y a cependant lieu de cibler, dans l'action en amont suggérée ici, les deux points suivants :
  - 1) la question du constitutionnalisme, qui dans l'espace francophone a souvent donné lieu à ce qui a été désigné en termes de « rupture de la démocratie »<sup>9</sup> ou aussi d'une logique de « stabilisation » plutôt que d'un processus de « démocratisation ». Ce problème concerne en particulier les révisions constitutionnelles opérées par la plupart de chefs d'État francophones en Afrique et n'ayant pour seul objet que la modification des clauses de limitation du nombre de mandats du président de la république. Certes il n'existe pas de règle standard dans ce domaine, comme le mentionne la Déclaration de Bamako (article 3(2)), mais en Afrique francophone, plusieurs chefs d'État (au Gabon, au Tchad, au Burkina Faso, au Congo, etc.) n'ont

---

9 Cf. Rapport des journées des réseaux institutionnels de la Francophonie, à l'occasion de Bamako+10 (3<sup>e</sup> table-ronde).

levé la limitation des mandats présidentiels que pour conserver indéfiniment le pouvoir. L'OIF a accompli plusieurs missions de médiation au Tchad, sans tirer les leçons du lien de causalité entre la révision de la constitution par le président de la république et le regain de rébellion qui s'en est suivi quelques années plus tard. La situation du Niger est d'ailleurs venue conforter ce lien causal entre la question constitutionnelle et les crises sociopolitiques en Afrique. On peut citer le cas du Cameroun, qui a traversé, en février 2008, une situation de violence (près de 150 morts d'après le rapport 2008 de *Human Rights Watch*) liée au projet de réviser, dans la constitution, l'article limitant le nombre de mandats présidentiels. L'OIF gagnerait, dans ses initiatives de prévention des conflits, à veiller sur cette question de révisions constitutionnelles qui ne sont pas dictées par une nécessité démocratique. Cette pratique a d'ailleurs été dénoncée par la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* de l'Union africaine<sup>10</sup>.

---

10 Cf. articles 10 et 23. « Les États parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum. » (article 10-20) ; « Les États parties conviennent que l'utilisation, entre autres, des moyens ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union : [...] (5) Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique » (article 23).

2) Le second point concerne le nombre de tours du scrutin. L'OIF n'a certes pas vocation à se prononcer sur tel ou tel mode de scrutin, mais si ses principes sont appelés à s'inscrire dans la réalité, l'OIF ne saurait faire fi de situations qui plaideraient pour tel mode de scrutin plutôt que pour tel autre. Dans un contexte de candidatures généralement en nombre pléthorique, bien qu'il ne soit pas exclu que l'un des candidats totalise dès le premier tour la majorité de plus de 50 % de voix, le principe même d'un scrutin à un tour ne garantit pas la légitimité des personnes élues. Et en général, la règle du scrutin à un seul tour n'est pas le résultat d'une délibération bénéficiant au consensus de toutes les parties impliquées dans le jeu politique.

L'approche francophone de la prévention des crises politiques et humanitaires se caractérise par son objet : le renforcement de la démocratie et de l'État de droit dans l'espace francophone. Elle est fondée sur la conviction qu'une culture démocratique bien enracinée dans les pratiques est la meilleure arme contre le génocide, les nettoyages ethniques, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Cela implique la nécessité d'une veille permanente et d'initiatives de longue durée pour la transformation des institutions politiques et des structures de la gouvernance, notamment dans les pays qui, comme en Afrique, sortent à peine de quatre décennies de monolithisme, voire de dictature. L'enjeu essentiel d'une telle approche est de faire de chaque État, dans l'espace francophone, le

principal acteur du principe, proposé par l'ONU et adopté par l'OIF, de la responsabilité de protéger. De fait, si l'obligation de protéger incombe en premier lieu à chaque État, l'action de l'OIF consiste à veiller à ce que cette obligation soit respectée, en apportant son soutien dans la construction des conditions institutionnelles de la mise en œuvre d'un tel principe. La permanence des violations des droits de l'Homme, de même que la récurrence des ruptures de la démocratie dans l'espace francophone, montrent à la fois l'ampleur de la tâche et les limites de l'ambition et de l'approche de la francophonie. Les différents sommets de l'OIF constituent l'occasion de tirer les leçons des difficultés et des échecs pour construire une approche encore plus efficace.

L'approche francophone de la prévention des crises se caractérise également par la méthode : l'accent mis sur les moyens diplomatiques. Il faut cependant remarquer l'échec des médiations du Secrétaire général dans des conflits qui perdurent comme en Côte d'Ivoire ou au Liban. Il faut également mentionner l'échec des mesures de rétorsion : la Mauritanie a été à nouveau suspendue en août 2008 pour un coup d'État militaire qui a renversé un régime démocratiquement élu, trois ans précisément après un précédent coup d'État...<sup>11</sup> Pour être juste, il faut bien sûr reconnaître

---

11 Le Conseil permanent de la Francophonie a décidé lundi 14 décembre 2009 la levée de la suspension de la Mauritanie, après avoir constaté le retour à l'ordre constitutionnel dans ce pays et la tenue, le 18 juillet 2009, d'une élection présidentielle dans des conditions jugées satisfaisantes.

que la Francophonie n'est pas seule dans ce cas : le Commonwealth ou l'Union africaine ne présentent pas un bilan plus satisfaisant dans ce domaine. C'est l'efficacité d'un dispositif purement diplomatique qui est en cause : comme on l'a vu, les mécanismes francophones reposent, avant tout, sur l'accompagnement des États pour approfondir et consolider leur expérience démocratique plutôt que sur la dénonciation des violations. Dans cette perspective, la sanction n'est qu'un ultime recours. Il faut enfin regretter le retard de la Francophonie à réagir en Côte d'Ivoire et aux Comores ; alors que l'objectif assigné est précisément de prévenir les conflits, son absence d'anticipation et d'initiative dans ces deux cas peut lui être reprochée<sup>12</sup>.

Il semble que cette mission souffre d'une contradiction entre les objectifs affichés et les capacités concrètes de l'organisation : raison pour laquelle les initiatives de l'organisation manquent d'efficacité et restent peu connues en dehors de ses propres instances. Le préambule du Cadre stratégique reconnaît d'ailleurs implicitement la faiblesse des capacités en évoquant la nécessité d'« objectifs resserrés et en nombre restreint ». Cette situation est la traduction de l'absence

---

12 Ici encore, il faut reconnaître que cette critique pourrait concerner tout autant le Commonwealth au Zimbabwe, au Kenya ou en Ouganda ; et l'ONU au Darfour. Mais la Francophonie considère que la prévention fait la spécificité de son dispositif de règlement des crises, par rapport à celui de l'Union africaine ou de l'ONU... Consulter sur ce point le rapport de l'Observatoire 2006, *État des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, pp. 595-616.

de volonté politique des États : ils ont accepté que le groupe de pression culturel et linguistique se transforme en une institution intergouvernementale dotée de fonctions politiques ; mais ils répugnent à la doter d'un budget adéquat...

#### QUESTIONS PENDANTES

- Quelle place occupe la protection, mise en avant par l'ONU, dans la politique Francophone de la prévention, au niveau étatique et infra-étatique ?
- Comment l'OIF peut-elle accompagner ses États membres dans leur exercice de la souveraineté comme responsabilité ?
- Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de la sécurité humaine dans l'espace francophone ?
- Les dispositifs de renforcement de la démocratie définis dans la Déclaration de Bamako fonctionnent-ils de manière adéquate en matière de sécurité humaine ?

## TROISIÈME PARTIE

### Le devoir d'assistance



Avec le passage de la « responsabilité de prévenir » à la « responsabilité de porter assistance », c'est la société internationale qui fait irruption dans les affaires d'un État souverain, avec l'accord, il est vrai, de ses dirigeants, ce qui rend la chose plus acceptable. Non que les institutions internationales fussent tout à fait absentes de la première étape : sans intervenir directement dans les problèmes internes d'un de leurs membres, elles peuvent, dès ce stade, donner des conseils, voire des avertissements (à la limite et pour autant qu'elles sachent maîtriser le risque des effets éventuellement négatifs d'initiatives hasardeuses parfois perçues comme des agressions), formuler des mises en garde susceptibles, au pire, de comporter une part de menaces, puisqu'il faut parler clair. Malgré tout, chacun est conscient que l'idée de « responsabilité de porter assistance » relève d'une autre logique. Ce changement suppose d'une part de définir les conditions qui peuvent déclencher cette nouvelle étape, d'autre part de décrire ses modalités de mise en œuvre avec des mesures d'urgence en faveur des populations les plus menacées mais aussi avec une action de fond à base d'expertise et de concertation.

# CHAPITRE I.

## Les conditions de déclenchement de l'assistance

Théoriquement le déclenchement des actions d'assistance se produit lorsqu'un État, ne se sentant plus en mesure de protéger ses ressortissants, fait librement appel aux organisations internationales pour qu'elles l'épaulent dans sa recherche d'un retour à la paix. Le point de départ de l'opération serait donc facile à déterminer avec précision : la réception de la demande adressée par les autorités légitimes du pays considéré. Il s'agit là d'une vision idéale. L'État menacé est souvent dans une situation de déliquescence et de divisions internes perceptibles jusqu'au sein de son gouvernement, ce qui rend la prise de décision difficile pour lui et l'appréciation de la situation exacte aléatoire pour les instances internationales.

Dans un rapport de 2009 (A/63/677) qui fait suite au Sommet mondial de 2005, le Secrétaire général de l'ONU décrit avec réalisme la situation des États demandeurs : leurs sollicitations d'interventions extérieures se manifestent « lorsque les dirigeants politiques du pays sont faibles, divisés ou incertains quant aux décisions à prendre, qu'ils sont dépourvus des moyens de protéger efficacement leurs populations, ou qu'ils doivent faire face à une opposition armée

qui commet ou menace de commettre des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger » (Rapport, par. 29). C'est dire que les organisations internationales ne peuvent rester inertes au spectacle d'un pays où la situation se dégrade de façon inquiétante. Il leur appartient d'apprécier le moment où il faut proposer une assistance à l'État en péril, puis l'opportunité et les modalités d'une réponse favorable lorsque la demande a été formulée. Cela suppose d'avoir déjà une connaissance exacte de la situation nationale et de son contexte international.

Pour aller des aspects sur lesquels un large accord s'est d'ores et déjà réalisé vers ceux qui font encore débat, il faut débiter par le constat que les grandes institutions internationales se rejoignent par leur volonté de mener des actions communes et concertées puisque personne n'imagine intervenir seul sauf à se faire taxer d'immixtion agressive<sup>1</sup>. Il conviendra ensuite de s'aventurer sur un terrain d'analyse plus polémique pour rechercher les éléments permettant de déterminer le seuil à partir duquel il est légitime de déclencher le passage à la deuxième étape, celle de l'assistance.

---

1 Cf. « Une responsabilité de la communauté internationale », in *Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question*, Paris, Éd. des archives contemporaines, 2009, pp. 72-73.

## SECTION 1. Les partenaires de la Francophonie dans le déclenchement du passage à la deuxième étape

Même l'ONU ne croit pas qu'il suffise de se fonder sur sa compétence mondiale pour exercer seule une fonction de ce genre. Déjà, dans les trois paragraphes du Document final du Sommet mondial de 2005 consacrés à la responsabilité de protéger, il est fait allusion à une *coopération, le cas échéant*, en ce domaine « avec les organisations régionales compétentes » (Document final, 139). Le Secrétaire général, dans son rapport sur la mise en œuvre de cette responsabilité va plus loin. À plus de dix reprises reviennent, comme un leitmotiv, des références à l'utilité des accords régionaux et des structures de niveau régional et sous-régional (Rapport, par. 2, 8, 11-a et c, 38, 41, 43, 47, 57 et 65, et annexe, 2).

Parmi les principales organisations régionales entre lesquelles se répartissent les États du monde, il en est plusieurs auxquelles il est fait explicitement allusion, voire appel : ainsi de l'Union africaine avec ses prises de position sur la « non-indifférence », ainsi de l'Union européenne étant données les conditions imposées aux candidats à l'adhésion, ainsi de la Ligue des États arabes avec son aide à la Bosnie-Herzégovine pour la loi sur les personnes disparues... S'y ajoutent des références à des structures spécialisées et de formes juridiques diverses, telles la Commission internationale instituée par le Canada, la Cour pénale internationale, la Fédération internationale

des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest...

L'Organisation internationale de la Francophonie est évidemment dans une position fort différente de celle de l'ONU. Elle n'en est pas encore à pouvoir se targuer d'une compétence générale avérée et n'est pas en position de distribuer des rôles aux divers acteurs de la société internationale. L'on notera même, sans y insister, qu'elle n'est pas citée par le Secrétaire général dans son rapport comme l'une des structures sur lesquelles l'organisation mondiale pourrait s'appuyer de façon privilégiée. L'OIF reconnaît d'ailleurs ce rôle en quelque sorte complémentaire et cherche, au fil des déclarations, à se faire reconnaître une place spécifique.

Elle s'emploie, de manière de plus en plus ostensible au fil des déclarations, à se référer à l'ONU avec le visible souci de bénéficier de la part de cette dernière d'une forme de reconnaissance officielle. Dans la Déclaration de Bamako de 2000, l'ONU n'est présente que dans l'exposé des motifs et de façon assez marginale par rapport à notre propos puisqu'il s'agit simplement, pour les signataires, de s'inscrire dans le cadre « de la Décennie des Nations unies pour l'éducation aux droits de l'Homme » (Bamako, point 3 du texte liminaire). Mise à part cette allusion, le texte donne l'impression que la Francophonie entend régler seule les problèmes de respect des règles démocratiques – essentiellement l'application scrupuleuse des bonnes pratiques électorales et des droits de l'Homme – par l'un ou l'autre de ses membres. Après tout, nul

ne peut en vouloir aux membres d'une structure fondée sur des idéaux ostensiblement humanistes au point d'en faire un de leurs éléments d'unité, de vouloir demeurer entre soi pour résoudre leurs difficultés internes. Tout au plus est-il question d'« intensifier la coopération entre l'OIF et les organisations internationales et régionales » (Bamako, préambule du point 5). Encore cette intention est-elle annoncée non pour agir en renfort de ces institutions mais en aspirant à y jouer un rôle moteur, en l'occurrence en y soutenant « les initiatives qui visent à promouvoir la démocratie ». Parmi les institutions sur lesquelles l'ONU entend s'appuyer dans les conditions indiquées plus haut, la Déclaration de Bamako se réfère explicitement seulement à la Cour pénale internationale (Bamako, 22).

Dans la Déclaration de Ouagadougou de 2004, l'ONU est sensiblement plus présente. Il est vrai que le texte est moins ramassé que celui arrêté à Bamako et qu'il ne concerne pas seulement des États francophones. Au demeurant, nombre de références renvoient à des programmes qui ne sauraient être considérés comme centrés sur la responsabilité de protéger, même conçue largement. Ainsi en va-t-il de l'éloge du programme pour l'environnement (PNUE), approbation assortie du souhait qu'il donne graduellement naissance à une organisation spécialisée des Nations unies. Les esprits soupçonneux pourront imaginer que l'OIF émet ce vœu d'autant plus volontiers qu'elle souhaite bénéficier d'une reconnaissance comparable (Ouagadougou, 16). Ainsi en va-t-il aussi des actions conduites par l'Assemblée générale de l'ONU en faveur du microcrédit, en faveur des femmes ou contre

le SIDA, la tuberculose et le paludisme (Ouagadougou, respectivement 27, 43 et 61).

Au-delà de ces références un peu disparates, il est des éléments qui entretiennent des rapports plus directs avec notre propos. Le vœu général d'un développement fondé sur la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme se traduit par une invitation adressée au Secrétaire général de l'OIF d'intensifier la coopération avec les Nations unies. De même, lorsqu'il est question de promouvoir la paix et la sécurité, est réaffirmé « le rôle central du Conseil de sécurité dans l'autorisation du recours à la force » (Ouagadougou, 41 et 72), la compétence de ce dernier étant explicitement réaffirmée lorsqu'un État n'est pas en mesure de répondre à sa responsabilité de protéger : dans ce cas et si « la communauté internationale a la responsabilité de réagir », ce ne peut être que « selon un mandat précis et explicite du Conseil de sécurité des Nations unies », formule dont on a vu plus haut qu'elle constitue la première allusion dans un texte francophone de ce niveau à la responsabilité de protéger et dont la relative prudence ne lui a pas évité de faire l'objet de réserves de la part du Liban et du Vietnam (Ouagadougou, 81).

Le projet d'aide-mémoire préparatoire à la conférence de Saint-Boniface se place clairement et dès le début sous le signe d'une « jonction entre l'action de la Francophonie et l'action des Nations unies » (aide-mémoire, p. 2). Il est révélateur que, si les diverses analyses présentées font allusion au rôle et aux responsabilités de l'ONU, ce soit surtout dans la majorité de la douzaine d'encadrés où il est question de

« recommandations possibles pour la conférence de Saint-Boniface » qu'il soit le plus explicitement question de l'ONU, d'ailleurs à peu près toujours en coopération avec d'autres structures internationales : en matière de prévention et en vue d'un éventuel déploiement d'unités ou d'experts francophones en liaison avec l'Union africaine (aide-mémoire, recommandations B) ; dans une perspective incitative, pour accréditer auprès de l'ONU notamment mais également, par exemple, de l'OTAN « le rôle de l'OIF comme point d'ancrage de l'engagement international dans les conflits affectant ses membres » (aide-mémoire, recommandations C) ; en faveur des enfants-soldats afin d'appuyer le mécanisme de suivi protecteur spécifié dans la résolution 1612 du Conseil de sécurité (aide-mémoire, recommandations H) ; pour ce qui est de la lutte contre les discriminations dont les femmes sont victimes, en s'associant à l'effort de ratification de la convention des Nations unies allant en ce sens (aide-mémoire, recommandations I) ; à l'égard des principes directeurs du recours à la force notamment présentés par le Secrétaire général de l'ONU, pour recommander leur adoption par le Conseil de sécurité (aide-mémoire, recommandations J) ; enfin, pour une consolidation de la paix, par l'accentuation de la coopération avec les agences de l'ONU (aide-mémoire, recommandations K). Si l'on y ajoute une exhortation finale pour une « jonction *ad hoc* mais étoffée avec la Commission de consolidation de la paix des Nations unies » ainsi que d'abondants développements sur le rôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (aide-mémoire, recommandations F), on aura

une idée du ton général de ce document qui prépare la Déclaration de Saint-Boniface.

Cette dernière en tiendra compte sur plusieurs aspects. Le souhait de se placer résolument dans une perspective de coopération internationale, sous la haute autorité de l'ONU, est clairement exprimé. Dès le début du préambule, les États signataires proclament que « le multilatéralisme demeure le cadre privilégié de la coopération internationale ». Un peu plus loin, ils *prennent acte avec satisfaction* des paragraphes du Document final du Sommet mondial sur le principe de responsabilité (Saint-Boniface, 1). La Déclaration de Saint-Boniface *souligne* dans ce domaine de la lutte contre le génocide, contre les crimes de guerre et contre l'épuration ethnique « les prérogatives reconnues au Conseil de sécurité » ; elle annonce l'intention de l'OIF de participer activement au programme des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre ; elle soutient les résolutions 1265, 1296, 1325, 1612 et 1674 du Conseil de sécurité sur le respect du droit international humanitaire notamment dans les situations de conflits armés ; elle s'associe à la mise en œuvre des recommandations du Conseil de sécurité sur le rôle des femmes dans la résolution des situations de conflits... D'une façon générale, tout le texte est placé sous le signe de la coopération internationale et de la collaboration avec les organisations internationales et régionales (Saint-Boniface, 8).

## SECTION 2.

### Les éléments de détermination du seuil à partir duquel déclencher le passage à la deuxième étape

Une question préalable s'impose : les documents diplomatiques envisagent-ils un seuil à partir duquel la demande d'assistance est légitime, souhaitable, voire nécessaire ? Le problème est délicat dans la mesure où il ne peut être résolu qu'à condition d'obtenir un accord des États autour d'un texte à la fois assez général pour ne pas trop menacer leur souveraineté et assez précis pour demeurer opératoire. De ce point de vue, il vaut de noter que l'interrogation n'est pas nouvelle dans le cadre international puisque, dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Croix-Rouge avait tenté de définir des seuils à partir desquels elle considérait qu'une intervention était nécessaire. Par rapport à ce lointain précédent, notre propos est ici plus général puisqu'il entend concerner toutes les formes d'intervention en cas d'atteinte à la responsabilité de protéger. Par ailleurs, et toujours au plan des distinctions, il ne faut pas non plus confondre la détermination de seuils légitimant le passage d'une étape à l'autre (ce qui se traduit par un degré d'implication progressivement plus important des divers acteurs de la communauté internationale) avec le système d'alerte précoce évoqué dans la première partie de cet ouvrage et portant sur la responsabilité de prévenir. En somme, une bonne organisation de l'alerte précoce constitue un préalable destiné à éveiller l'attention des membres de la société internationale et à déclencher

une évaluation de la situation propre à légitimer une réponse adaptée du type « assistance acceptée » mais aussi éventuellement du type « intervention armée et imposée ».

Le rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger évoque un seuil possible justifiant l'assistance : « des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate » (Rapport, par. 3). Ce n'est évidemment pas très précis mais l'on devine qu'il ne pouvait en aller autrement dans un tel document. Le Secrétaire général laisse transparaître cependant plus de détails lorsqu'il fait reposer son système de mobilisation de la communauté internationale sur « trois piliers » (Rapport, par. 11) qui lui fournissent son plan général. « Le premier pilier consiste dans la responsabilité permanente incombant à l'État de protéger ses populations », « le deuxième pilier consiste dans l'engagement pris par la communauté internationale d'aider les États à s'acquitter de ces obligations », enfin « le troisième pilier consiste dans la responsabilité des États membres à mener en temps voulu une action collective et résolue lorsqu'un État manque manifestement à son obligation de protection ».

Une telle distinction fait espérer que, dans la suite du texte, des seuils permettant d'envisager le passage d'un pilier à l'autre puissent être décrits, si du moins l'on est fondé à utiliser une telle image. Ce n'est pas le cas dans la suite des développements du Secrétaire général qui ne se considère sans doute pas investi d'un mandat lui permettant une telle audace. Au contraire, il affaiblit les conséquences de sa distinction en lui refusant un caractère chronologique strict et en insistant

sur le fait que les trois piliers ne doivent pas être de taille inégale mais que chacun « doit être utilisable à tous moments, puisqu'il n'y a pas d'ordre fixe de passage de l'un à l'autre » (Rapport, par. 12). Il diminue également la portée de sa distinction en affirmant que nombre de mesures prises par la communauté internationale ne sont pas spécifiques à un pilier par rapport aux autres : ainsi de la prévention qui trouve sa place dans le cadre aussi bien du premier que du deuxième pilier (Rapport, par. 11-b) voire du troisième pilier qui n'implique pas forcément le recours à la force mais peut s'appuyer sur des « mesures de règlement pacifique prévues au chapitre VII de la charte » (Rapport, par. 11-c).

D'une façon générale et dans la logique de ses fonctions, le Secrétaire général prône des mesures strictement limitées. Dans sa volonté de ne pas trop inquiéter la souveraineté des États, l'ONU reconnaît à ces derniers une place significative, au moins dans une première étape. Le paragraphe 139 du texte fondateur – le Document final du Sommet mondial de 2005 – évoque des « moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux chapitres 6 et 8 de la charte, afin d'aider à protéger les populations » (Rapport, par. 1). Il faut convaincre les États de respecter leurs obligations par des « pressions morales confidentielles ou publiques, ainsi que des mesures d'éducation, de formation et/ou d'assistance » (Rapport, par. 30). Le texte insiste sur toutes les personnalités qui peuvent mettre en œuvre efficacement cette procédure de bons offices : « le haut commissaire des Nations unies aux droits de

l'Homme, le haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés, le coordinateur des secours d'urgence, le conseiller spécial pour la prévention du génocide ».

Le Secrétaire général fait l'éloge du « dialogue [qui] est souvent plus productif qu'une prise de position spectaculaire ». Un peu plus loin, il plaide pour la persuasion, en parlant notamment d'une menace portant sur « la perte des investissements étrangers, la fuite des capitaux, la réduction des aides et le recul du tourisme » (Rapport, par. 32). À l'inverse, « les donateurs devraient être encouragés à soutenir les pays et les programmes qui visent à améliorer la prévention et la protection des populations ». En somme, le rapport de l'ONU se refuse à déterminer des critères de déclenchement automatique de l'intervention directe de la communauté internationale, fût-ce à la demande de l'État appelé à en être le bénéficiaire consentant, voire simplement l'objet résigné. Sans doute est-ce une preuve de sagesse de se refuser à toute automaticité, par réalisme, c'est-à-dire à la fois compte tenu de la diversité des situations et des urgences, et étant donné l'équilibre actuel de la société internationale, marquée par de fortes craintes que les grands principes humanitaires ne soient mis au service des nouveaux impérialismes.

*De toutes façons, il ne nous revient pas, dans un ouvrage d'analyse et de réflexion comme celui-ci, de prétendre imposer des critères d'intervention, d'autant que le passage de la première à la deuxième étape, celle que nous évoquons dans ce développement, se fait à la demande des États. En revanche, on peut poser des questions et définir une méthode avec, par exemple, des signaux (pas d'élections, dissolution des*

*assemblées, déplacement de populations...).* Ces éléments figurent, en quelque sorte, en creux dans la Déclaration de Bamako, à travers la liste de 25 engagements (Bamako, 4) regroupés sous quatre rubriques : « Pour la consolidation de l'État de droit », « Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes », « Pour une vie politique apaisée » et « Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme ».

L'aide-mémoire préalable à Saint-Boniface exprime la même idée en termes différents en soulignant que le « déclenchement des mécanismes d'intervention » peut être lié au constat d'un « manquement aux quatre éléments du périmètre de Bamako » ou pour mieux dire au « renversement des indicateurs de stabilité » que constituent ces quatre éléments (aide-mémoire, développements A). L'aide-mémoire parle à propos de Bamako de « clignotants », ce qui est sans doute à rapprocher davantage de l'idée d'alerte précoce que de celle de critères de passage d'une étape à une autre.

Dans cette recherche des signaux qui doivent éveiller la vigilance de la communauté internationale, la Déclaration de Bamako a tendance à privilégier les aspects politiques au sens large, c'est-à-dire le respect de la démocratie, des procédures électorales et des droits de l'Homme, comme on l'a vu plus haut, plutôt que les préoccupations proprement humanitaires, malgré tout présentes à travers des références aux groupes minoritaires, aux personnes immigrées et, sous l'angle de la répression, à la Cour pénale internationale (Bamako, respectivement 4-24), 25 et 22). Avec cette dernière référence, Bamako est conduit à

évoquer les motifs de sanction. Le coup d'État militaire apparaît comme la faute suprême, qui entraîne *ipso facto* l'exclusion de la communauté francophone. Cette dernière sanction pourrait paraître rigoureuse par son automaticité si des expériences anciennes et récentes ne montraient qu'il est toujours possible qu'un officier ayant pris le pouvoir par la force peut se rédimier auprès des instances de l'OIF par des mesures appropriées consistant à donner quelques gages au pouvoir civil, pour le présent et plus encore pour l'avenir.

Les signaux d'alerte énumérés dans la Déclaration de Bamako ne se bornent évidemment pas à dénoncer la tentation pour l'armée de faire une irruption violente dans le débat politique. Toute une série de pratiques concernant notamment la liberté des élections et surtout le droit d'expression des partis d'opposition sont évoquées en terme généraux. Pour autant, ces critères ne peuvent être considérés comme insignifiants puisqu'ils ont inquiété certains signataires qui ont souhaité se rassurer en introduisant des réserves explicites. Il en va ainsi du Laos, de la Tunisie et du Vietnam. À s'en tenir à la délégation tunisienne, elle a indiqué interpréter l'expression « rupture de la démocratie » comme signifiant « coup d'État », ce qui est révélateur d'une conception restrictive de la rupture de la démocratie et, peut-être, d'une crainte de la Tunisie d'être jugée vulnérable de ce point de vue (Bamako, note 2)

Bamako prévoit toute une gamme de mesures échelonnées dans le temps, en distinguant deux séries d'hypothèses présentées comme marquant le

franchissement de deux seuils successifs, chacun témoignant d'une aggravation de la situation : il y a d'abord les cas de « crise de la démocratie » ou de « violations graves des droits de l'Homme » (Bamako, 5-2) ; il y a ensuite les faits caractéristiques d'une « rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme » (Bamako, 5-3). La distinction peut être jugée comme fort intéressante, peut-être orientant la réflexion sur le passage de notre première à notre deuxième partie, puis de la deuxième à la troisième. Pour l'explicitier, il faut reprendre les développements précédents de la Déclaration de Bamako, étant entendu qu'ils traitent plutôt de la démocratie que des droits de l'Homme, d'autant que la première, « régime qui favorise le mieux la stabilité à long terme et la sécurité juridique » (Bamako, 3-3) paraît conditionner, voire garantir les seconds.

L'on peut utiliser comme critères permettant de présumer le franchissement d'un seuil, les engagements pris « pour une vie politique apaisée » et surtout « pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme » (Bamako, 4-13 à 25). Tout au plus nous permettrons-nous de nous arrêter un instant sur cette référence à une culture démocratique *intériorisée* dans la mesure où certains pourraient considérer que, dans le cadre d'un débat que l'on souhaite pluraliste, il est préférable qu'elle soit la plus *extériorisée* possible, notamment si l'on cherche des critères évidents pour débusquer les périls qui la menacent. En fait, on voit bien ce qu'ont voulu exprimer les auteurs du texte : ils souhaitent, pour reprendre un autre terme également emprunté à

un certain vocabulaire actuel, inspiré de la psychanalyse, que les sociétés des États en phase de transition politique *s'approprient* les valeurs de la démocratie. Evidemment, cela n'est pas facile à mesurer.

*Selon la Déclaration de Bamako, en cas de franchissement du premier seuil (crise de la démocratie et violation grave des droits de l'Homme), deux mesures peuvent être prises par le Secrétaire général : envoi d'un « facilitateur », puis envoi d'observateurs judiciaires en cas de « procès suscitant la préoccupation ». Dans la deuxième hypothèse, c'est-à-dire en cas de « rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme », le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) est invité condamner les faits constatés. Ensuite le Secrétaire général peut envoyer sur place une mission d'information et de contacts dont le rapport est soumis au CPF avec, le cas échéant, les commentaires des autorités nationales. Il appartient alors au CPF d'imposer toute une gamme de sanctions consistant à ostraciser le pays au sein de la Francophonie et de la communauté internationale, allant jusqu'à « la suspension du pays concerné de la Francophonie »... En fait, avec ces dernières dispositions, l'on débouche sur la troisième étape de notre propos. En tout cas, comme on l'a vu plus haut, la précision de la Déclaration de Bamako sur les mesures susceptibles d'être prises en cas de non respect des principes affirmés dans le texte prouve la détermination des auteurs à mobiliser une gamme de sanctions efficaces, ce que l'on ne retrouve pas dans la Déclaration de Saint-Boniface.*

## CHAPITRE II.

### La mise en place de mesures d'urgence en faveur des populations les plus menacées

Ces mesures correspondent à des priorités évidentes : il s'agit d'une part d'identifier les populations les plus vulnérables pour leur porter secours, d'autre part d'organiser un travail de formation non seulement au profit de ces personnes menacées mais également vis-à-vis de ceux qui, disposant d'un pouvoir ou d'une influence à un titre ou à un autre, pourraient l'utiliser pour aggraver les tensions ou au contraire pour jouer un rôle d'apaisement.

#### SECTION 1.

#### L'identification et la protection des populations les plus menacées

La capacité d'intervention de l'ONU est évidemment sensiblement supérieure à celle de toute autre organisation internationale, *a fortiori* de l'OIF. Si prématuré que cela puisse paraître, le rapport du Secrétaire général développe l'idée qu'il ne faut pas exclure, dès cette étape, l'envoi d'un contingent de soldats, notamment sous la forme d'« une assistance militaire

collective internationale [qui] peut être le plus sûr moyen d'aider l'État à s'acquitter de ses obligations au titre de la responsabilité de protéger » (Rapport, par. 40). Il mesure évidemment ce que l'irruption de contingents armés peut sembler avoir de trop précoce dès cette phase de simple assistance à un pays en difficulté et qui demande une aide. Ce caractère prématuré risque de paraître d'autant plus marqué que le rapport ne précise pas si le pays en difficulté, une fois la demande d'aide formulée, garde le contrôle des modalités de l'assistance et ne risque pas de se voir imposer la présence de contingents d'armées étrangères non souhaitées<sup>1</sup>.

Il n'est évidemment pas, et heureusement, toujours nécessaire d'aller jusqu'au déploiement armé. À défaut de devoir en arriver à de tels moyens, le Secrétaire général parle d'effectifs civils ou de police

---

1 Mesurant le risque d'être taxé d'immixtion, le Secrétaire général s'abrite derrière deux types d'arguments. D'une part, il rappelle le concept de « déploiement préventif » élaboré par son prédécesseur Boutros Boutros-Ghali en 1992 : « En cas de crise sur le plan national, lorsque le gouvernement le demande ou que toutes les parties y consentent, le déploiement préventif peut aider de diverses manières à soulager les souffrances et à limiter ou contenir la violence » (Rapport, par. 41) et cite quatre théâtres d'opérations où l'envoi de troupes a eu cet effet préventif : la Macédoine, le Burundi, la Sierra Leone et la République démocratique du Congo (Rapport, par. 42). D'autre part, il met ce type d'intervention armée en rapport avec la nouvelle responsabilité de protéger et l'assortit de toutes sortes de précautions oratoires, protestant que cela ne saurait avoir lieu que « dans des cas extrêmes » et sous la forme d'un « recours précoce, ciblé et mesuré à des moyens militaires internationaux [pour] sauver des vies et restaurer une certaine stabilité » (Rapport, par. 40).

pour le rétablissement de l'ordre et la restauration de la confiance. Il constate qu'il peut être parfois difficile de réunir rapidement et de façon improvisée un nombre suffisant de cadres civils et de police ayant la formation adaptée. Il encourage donc toute proposition en vue de « créer une capacité civile et de police d'intervention rapide, permanente ou de réserve, pour de telles situations d'urgence » (Rapport, par. 39) ce qui témoigne du fait qu'il ne considère pas l'utilisation d'une telle force policière comme tout à fait exceptionnelle. Sinon, il ne préconiserait pas l'existence d'unités permanentes.

Les moyens que l'OIF est capable de mobiliser ne peuvent que paraître modestes par rapport à l'ONU. L'aide-mémoire préalable à la conférence de Saint-Boniface le reconnaît sans ambages et s'emploie à en tirer toutes les conséquences : dans la mesure où « la Francophonie, avec ses moyens limités » risque de continuer de « passer après les autres, il faut éviter qu'elle se limite à 'faire comme les autres' » (aide-mémoire, A). Dans cette perspective, et même si elle « n'a pas de véritable capacité de déploiement », la Francophonie peut notamment influencer les organisations régionales compétentes pour intervenir (aide-mémoire, B). Par cette articulation avec les forces d'interventions régionales, notamment en Afrique francophone, l'OIF se situe tout à fait dans la logique des prises de position de l'ONU qui tend à privilégier ce type d'actions en faveur de la paix.

*Il s'agit donc et au premier chef de protéger les populations vulnérables et d'abord les enfants-soldats. Il est peu de pratiques qui attirent davantage la compassion du*

fait de la personnalité des personnes en cause, particulièrement faciles à manipuler à cause de leur âge, au point d'en faire à la fois des victimes et des bourreaux. L'ONU et l'OIF se retrouvent donc tout naturellement pour apporter leur contribution à des situations si tragiques, épaulées par de nombreux autres acteurs de la société internationale. C'est bien sûr l'UNICEF qui est au premier rang dans ce combat, ainsi que le souligne à plusieurs reprises le rapport du Secrétaire général de l'ONU : entre autres à propos des procédures judiciaires qui, comme en Colombie, aux Philippines et au Soudan, traitent le cas des enfants accusés de crimes de guerre alors qu'ils ont été enrôlés de force (Rapport, par. 25).

Le but poursuivi est d'abord d'imposer la libération de ces enfants, objectif qui a été totalement atteint en Côte d'Ivoire et partiellement au Sud-Soudan et au Sri-Lanka (Rapport, par. 33). Il s'agit ensuite de parvenir à leur réinsertion et, ici, le Secrétaire général de l'ONU note l'action conduite par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Rapport, par. 24). De façon complémentaire, la Déclaration de Saint-Boniface affirme « l'importance qui s'attache à une participation active des États membres directement affectés par [...] l'enrôlement des enfants dans les conflits armés » (Saint-Boniface, 26), action présentée comme réalisée en liaison avec l'ONU, avec la convention relative aux droits de l'enfant et avec la résolution 1612 du Conseil de sécurité (Saint-Boniface, 32-33).

*Autre public entre tous digne de compassion et d'un effort significatif de protection de la part de tous, ONU et*

*OIF notamment : les femmes victimes de sévices sexuels, cette forme de violence étant « tout aussi destructrice pour les communautés que des armes plus classiques »* (Rapport, par. 34). Au-delà de la condamnation de telles pratiques, le Secrétaire général de l'ONU ouvre une piste intéressante, consistant à rappeler que, selon le Conseil de sécurité, les violences sexuelles « pouvaient constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des éléments constitutifs du crime de génocide » (Rapport, par. 34) : compte tenu des conséquences d'une telle qualification juridique tant du point de vue des sanctions possibles que de l'imprescriptibilité des faits, des conditions de poursuite à l'étranger et des éventuelles interventions humanitaires, on pressent ce qu'une telle menace peut avoir de dissuasif pour autant que les coupables potentiels soient en mesure de déployer un effort de réflexion et d'anticipation, ce que l'on ne peut guère espérer sur le terrain mais ce qui n'est pas exclu chez les dirigeants politiques et militaires.

Pour ce qui est de l'OIF, c'est l'aide-mémoire rédigé à propos de la conférence de Saint-Boniface qui se montre le plus explicite. Comme dans nombre de ses développements sur des questions comme celle-ci, son diagnostic est à la fois profond et péremptoire. Il dénonce le viol utilisé comme « tactique de guerre et de terrorisme ». Il souligne que c'est l'une des raisons qui conduisent les femmes à l'exil au point de représenter, avec les enfants, plus de 80 % des réfugiés. Il constate enfin que le fait de se retrouver seules en charge de leur famille les place en situation précaire, notamment sur le marché du travail.

Les recommandations qui suivent, présentées comme d'habitude, dans un encadré, encouragent des actions menées en concertation avec d'autres acteurs de la communauté internationale : ratification de la convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, mise en œuvre des engagements pris lors de la conférence des femmes de la Francophonie tenue au Luxembourg en 2000, suggestion adressée au réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie de se pencher sur ces questions (aide-mémoire, recommandations I). De fait, la Déclaration de Saint-Boniface condamne sans ambiguïté « les violences, les exploitations et les abus sexuels perpétrés contre les femmes [...], notamment pendant les conflits armés » (Saint-Boniface, 36).

*Autre catégorie à protéger : les réfugiés.* Ici le rapport du Secrétaire général des Nations unies fait, comme il est logique, référence au rôle du Haut commissariat pour les réfugiés qui, en favorisant l'octroi du droit d'asile, « a profité à un grand nombre de victimes potentielles » (Rapport, par. 35) ce qui correspond bien à l'idée d'assistance dont il est question dans ce développement. On retrouve cette idée, et pour les mêmes bénéficiaires, en ultime position, parmi les vingt-cinq engagements de la Déclaration de Bamako qui réclame « le respect de la dignité des personnes immigrées » (Bamako, 4-25). Dans la logique de son aide-mémoire préparatoire (aide-mémoire, recommandations B), c'est finalement la Déclaration de Saint-Boniface qui est la plus développée sur la protection des immigrés en énumérant sans langue de bois les solutions durables

à promouvoir – rapatriement, intégration sur place ou réinstallation dans un pays tiers –, en évoquant sans ambages les problèmes matériels et financiers qu’ils peuvent poser à la population qui doit les accueillir, ce qui conduit à souhaiter un « partage des charges, afin d’empêcher que des mouvements de réfugiés ne suscitent des tensions accrues entre États », enfin en ne négligeant pas les mesures administratives les plus immédiatement utiles, tels « l’enregistrement et le recensement des réfugiés » (Saint-Boniface, 8), tout ceci en relation avec les « Organisations et Agences internationales, régionales et humanitaires » dans la ligne de la volonté de l’OIF de se situer dans une logique de coopération (Saint-Boniface, 29).

À côté des réfugiés qui en sont parfois issus, se pose la question des minorités menacées. Pour ce qui est du rapport du Secrétaire général des Nations unies, il fait surtout allusion à la nécessité d’éliminer la *discrimination raciale* (Rapport, par. 6) et de combattre les tensions ethniques (Rapport, par. 37 et 41) ce qui est logique dans la mesure où le *nettoyage ethnique* fait partie – avec le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l’humanité – des quatre cas retenus par le Sommet mondial de 2005 comme susceptibles de déclencher des réactions de la communauté internationale au nom de la défaillance d’un État quant à sa responsabilité de protéger. Il est vrai que ce ne sont pas les ethnies les plus minoritaires qui sont nécessairement les plus menacées.

Par ailleurs, et sans doute pour montrer que l’Afrique n’a évidemment pas le monopole de ces problèmes comme on l’en taxe trop souvent, le Secrétaire général

de l'ONU préfère faire référence à l'action *Reducing Discrimination Initiative* engagée par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge en faveur des Roms et d'autres groupes marginalisés d'Europe (Rapport, par. 24). En fait, il n'y a guère qu'un passage où le rapport fasse allusion à d'autres formes de discrimination qu'à celles d'origine ethnique, c'est lorsqu'il dénonce les risques de mauvaise répartition de l'aide internationale au développement : elle doit bénéficier aux « groupes pauvres et minoritaires » et non exacerber « les différences de statut et de conditions de vie entre communautés ethniques, religieuses ou culturelles rivales » (Rapport, par. 43) formule qui, il est vrai là aussi, ne vise pas nécessairement les minorités, même si les groupes particuliers sont évidemment plus vulnérables lorsqu'ils sont en outre minoritaires, donc moins à même de se défendre.

Il faut s'adresser aux textes francophones, et d'abord à la Déclaration de Bamako pour trouver l'analyse des causes de minoration et les mesures concrètes à promouvoir, comme cela figure dans le vingt-quatrième engagement rédigé en faveur des groupes minoritaires « qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques ». À côté des mesures en faveur des enfants, des femmes et des réfugiés, ces groupes doivent bénéficier de mesures adaptées qui découlent du diagnostic posé à leur sujet et consistant à leur assurer le bénéfice « de la liberté de pratiquer ou non une réunion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre » (Bamako, 4-24). Quant à la Déclaration de Saint-Boniface, elle esquisse un programme en ce domaine en annonçant des efforts pour « développer

des politiques éducatives, judiciaires, institutionnelles et d'intégration des minorités » (Saint-Boniface, 39). En fait, avec cette allusion aux politiques *éducatives*, l'on fait déjà référence aux efforts en faveur de la formation, ce qui constitue un élément important de *l'expertise francophone* en matière d'assistance.

## SECTION 2.

### Des programmes de formation en soutien d'une assistance aux personnes menacées

Il n'est pas étonnant que les structures en charge de la coopération internationale fassent largement appel à des actions de formation pour résoudre un certain nombre de problèmes. C'est au point que les programmes fondés sur les divers niveaux d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, y compris l'éducation des adultes, leur donnent une allure de véritable maître-Jacques, avec des opérations destinées à encourager pêle-mêle le développement économique, la promotion sociale, la démocratie politique et l'État de droit. Les mesures visant à lutter contre la mise en danger des populations ne sauraient évidemment pas se priver d'un tel levier. Dans ce cadre, les actions de formation tendent en priorité à réinsérer les populations persécutées ou, en tous cas, marginalisées, mais aussi à doter les pays des cadres civils et militaires dont ils ont besoin pour se redresser, et à instiller dans l'ensemble de la société des valeurs susceptibles de contribuer au rétablissement d'une forme de consensus politique.

*Pour ce qui est des opérations de réinsertion des populations victimes des conflits, elles concernent donc d'une part les enfants-soldats, d'autre part les femmes victimes de violences, notamment d'ordre sexuel. S'agissant des enfants-soldats qui, souvent, n'ont jamais été scolarisés ou qui en ont perdu le souvenir, il s'agit d'un préalable à toute tentative de réinsertion. Conformément à la méthode suivie dans l'ensemble de son rapport, le Secrétaire général de l'ONU alterne déclaration de principe et présentation d'expériences concrètes ayant tenté à le mettre en application sur le terrain. En guise de déclaration de principe aussi large que possible, la formulation suivante est proposée : « Des programmes de formation, d'apprentissage et d'éducation peuvent aider les États à assumer leurs responsabilités » (Rapport, par. 24)<sup>2</sup>.*

Avec la Déclaration de Saint-Boniface, les institutions de la Francophonie s'associent résolument à ces initiatives. Déjà dans l'aide-mémoire préparatoire, un

---

2 Parmi les exemples dont on peut s'inspirer à l'avenir figure la présentation d'une expérience concrète en faveur des enfants-soldats : la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont mis en place un programme en Sierra Leone pour la réintégration dans la société des enfants enrôlés de force (Rapport, par. 24). De même, il y a présentation d'un type d'initiatives heureuses conduites avec les femmes victimes de violences sexuelles systématiques : les organisations non gouvernementales de femmes viennent en aide à ces femmes pour assurer leur réintégration dans la société « sans crainte de représailles ou de stigmatisation » et, en même temps, font appel à elles pour une action pédagogique en les encourageant « à raconter en toute franchise tout ce qu'elles ont subi » (Rapport, par. 26). Les victimes sont donc ainsi à la fois bénéficiaires et acteurs de la formation.

développement important est consacré, de ce point de vue, à l'Afrique subsaharienne, présentée comme « l'épicentre du phénomène des enfants-soldats » et d'ajouter que leur réintégration « est un défi majeur pour les organisations internationales et régionales », ce qui suppose des changements économiques et sociaux au sein de leurs communautés d'accueil et une coordination plus poussée des acteurs. En ce sens, la série de recommandations présentées à la suite de cette remarque sur la situation des enfants prévoit cinq mesures concrètes à examiner lors de la conférence de Saint-Boniface (aide-mémoire, recommandations H). Les « femmes victimes des conflits » font l'objet de la même attention dans l'aide-mémoire : un développement important avec un diagnostic sans complaisance et une série de recommandations avec quatre mesures concrètes envisagées (aide-mémoire, I).

Ces éléments se retrouvent plus ou moins dans la Déclaration de Saint-Boniface qui comporte un engagement à faciliter, dans les pays sortant de crises « le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) de tous les combattants et particulièrement des enfants-soldats » (Saint-Boniface, 34). Comme dans le cadre de l'ONU, l'OIF montre qu'elle a conscience du rôle des victimes – enfants et femmes notamment – à la fois comme bénéficiaires pour des formations utiles à leur réinsertion et comme acteurs dans le cadre de séance d'une instruction civique à base de témoignages. En l'occurrence, il s'agit de « promouvoir le rôle des femmes et des jeunes dans la prévention des conflits, de manière à conforter, par des formations spécialement conçues à leur intention, leur apport es-

sentiel à toute culture de paix » (Saint-Boniface, 37). On rappellera enfin, comme on l'a vu plus haut, que l'éducation est présentée également comme la condition de la réinsertion des minorités opprimées (Saint-Boniface, 39).

*Les politiques de formation doivent également profiter aux cadres civils et militaires considérés comme ayant une responsabilité dans le redressement du pays. Les textes diplomatiques n'évoquent évidemment que discrètement le rôle qu'ils ont pu jouer, dans un passé proche, étant peut-être parfois partiellement responsables, au moins par leur inaction, de la crise humanitaire mais on devine que le souvenir n'en est pas tout à fait perdu. Il s'agit tout à la fois de les convaincre de leurs erreurs passées et de leur inculquer de nouvelles et bonnes pratiques. Ici encore, le rapport de l'ONU présente un principe général et l'illustre d'exemples concrets. Le principe général est clair : « Lorsqu'elle s'adresse à des acteurs essentiels de la société, comme la police, l'armée, la justice et le législateur, la formation peut être un outil particulièrement efficace à des fins de prévention ».*

Les exemples concrets de mise en œuvre du principe sont, sur cet aspect, particulièrement nombreux et témoignent du caractère décisif de l'enjeu. Le nombre des acteurs mobilisés est également important : le Fonds pour la paix qui organise des ateliers éducatifs en Ouganda pour un système d'évaluation des conflits, la Communauté économiques des États de l'Afrique de l'ouest et le programme suédois *Save the Children* qui conduisent un programme d'enseignement auprès des forces armées de la région autour de l'Ouganda sur les droits et la protection des enfants, le

Fonds de développement des Nations unies pour la femme qui organise avec les forces de défense rwandaises un cycle sur l'égalité des sexes et les droits de l'Homme, enfin l'ONU elle-même qui inspire un code de bonne conduite distribué aux forces armées ougandaises, expliquant l'interdiction de l'exploitation sexuelle des femmes et des filles. On mesure l'ambiguïté de ces actions justifiées en même temps par le rôle passé reproché aux militaires et les espoirs placés en eux pour le maintien de la paix.

L'aide-mémoire préalable à la conférence de Saint-Boniface est également attentif à utiliser cette idée de formation mise au service de la *reconstruction d'une armée nationale*, du *rétablissement des instances judiciaires* et de la *réhabilitation de la société civile* (aide-mémoire, C). La Déclaration de Saint-Boniface reprend l'idée en des termes sans hypocrisie avec le souhait d'une « meilleure formation des personnels civils et militaires, dans les opérations de maintien de la paix, à la protection des civils, tout particulièrement en ce qui concerne les abus sexuels, incluant ceux commis par les personnels de ces opérations » (Saint-Boniface, 20). On ne peut mieux pratiquer le parler vrai.

*Autre public particulièrement visé par ces actions de formation, du fait de leur rôle dans la société mais également de l'influence discutable qu'ils ont pu parfois avoir dans le passé : les journalistes.* Le rapport du Secrétaire général de l'ONU n'y fait qu'une brève allusion en mentionnant « une presse indépendante » comme un élément permettant de réduire le risque que des crimes contre la population soient commis dans un pays sans susciter de protestations (Rapport, par. 19). C'est donc dans

les textes francophones surtout que l'on voit prise en compte cette dimension importante d'un retour à la normalité. La Déclaration de Bamako, pour sa part, se borne encore à appeler de ses vœux le « respect effectif de la liberté de la presse » (Bamako, 18).

L'aide-mémoire, quant à lui, se saisit du problème des médias à travers le souhait de voir le développement d'une « diplomatie publique » en Francophonie, ce qui conduit à présenter toute une série de recommandations démarrant par des appels à une meilleure stratégie de communication de la part de l'OIF et qui s'achève par des mesures en faveur du renforcement des « capacités des médias locaux des pays membres de la Francophonie où une carence existe en la matière ». Est également souhaitée une mobilisation de l'AUF et de TV5 « dans la formation des journalistes francophones sur les meilleures pratiques journalistiques en période de crise » (aide-mémoire, recommandations E).

*Ici encore la Déclaration de Saint-Boniface prend le relais sans trop de précautions oratoires : un classique constat sur « la nécessité de garantir la liberté d'expression et la liberté de la presse » et une exhortation très consensuelle à respecter « le droit à la protection des journalistes, y compris en temps de guerre » s'appuient notamment sur « le rôle fondamental des médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix ». Ces exhortations louables précèdent une dénonciation sans ambiguïté du rôle que les journalistes ont pu jouer par « la désinformation et toute forme d'incitation [...] à la haine et à la violence » (Saint-Boniface, 38). Elargissant le propos, la déclaration ajoute une référence « à l'éducation, la formation et la sensibilisation*

*aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix, et notamment aux formations en droit international humanitaire à l'intention de l'ensemble des acteurs et protagonistes concernés » (Saint-Boniface, 40).*

Les programmes de formation doivent aussi tendre à diffuser dans l'ensemble de la société des valeurs susceptibles de contribuer au rétablissement d'une forme de consensus politique. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU y fait d'abondantes références, s'appuyant sur les initiatives du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme pour introduire des programmes de formation en ce domaine dans une cinquantaine de pays, appelant à valoriser les témoignages considérés comme pédagogiques de la part de ceux qui ont su s'opposer à la logique d'affrontement et de massacre et qui ont résisté « à ceux qui vont plonger leur société dans des enfers de cruauté, d'injustice, de haine et de violence », souhaitant le développement de « l'éducation et la formation au sujet [...] des règles et normes du droit humanitaires », demandant un effort en faveur des groupes pauvres et minoritaires pour « élever leurs niveaux d'éducation » (Rapport, respectivement par. 22, 35, 27, 33 et 43).

Les prises de position francophones en faveur d'un programme général d'une éducation à caractère civique apparaissent dès la Déclaration de Bamako, cette dernière étant d'autant plus encline à développer cet aspect qu'elle privilégie, parmi ses objectifs et comme on l'a vu plus haut, l'instauration d'une « démocratie apaisée » et la « promotion d'une culture démocratique intériorisée ». Cela passe par « l'éducation et

la formation » afin de sensibiliser « les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme » (Bamako, 4-19). Vaste programme par l'ampleur du public visé et des thèmes à traiter.

L'aide-mémoire préalable à Saint-Boniface se montre encore plus ambitieux dans sa dimension pédagogique. Dès sa première liste de recommandation, il demande d'« envisager un programme d'éducation, de formation [...] de la société civile dans le domaine de l'analyse et de la prévention des conflits ». Il souhaite que l'OIF favorise rien moins que « la construction d'une culture des droits de l'Homme qui permet à l'individu de s'adresser à l'État de façon non-violente ». Enfin, il réclame d'« augmenter la légitimité de la société civile en répondant à sa demande en matière de formation ». Cet effort un peu tout azimut se retrouve d'une certaine façon dans la Déclaration de Saint-Boniface et dans son engagement de renforcer « les capacités de la société civile, de ses associations, de ses syndicats et de ses partis » (Saint-Boniface, 38).

*Ici aussi on ne peut qu'être impressionné par des projets aussi vastes et qui entendent toucher l'ensemble de la population. Tout au plus remarquera-t-on, dans ce large programme de formation, la présence modeste de l'enseignement supérieur, relégué à une brève allusion, parmi les recommandations présentées dans l'aide-mémoire et d'ailleurs non reprises par la conférence, tendant à « mobiliser l'AUF pour favoriser la création de centres universitaires d'excellence » (aide-mémoire, recommandations K) ce qui ne paraît pas directement en phase avec ce programme*

*de formation quasi universelle d'autant que la proposition est accompagnée d'une mention qui laisse perplexe : « enseignement et recherche endogène ». Une interprétation malveillante ou pessimiste de cette formule conduirait à douter que l'on envisage une forte ouverture de l'Université sur la société.*

## CHAPITRE III.

### L'instauration d'une action de fond à base d'expertise et de concertation

Dans la mesure où nous évoquons, dans ces développements, une étape parmi d'autres dans les modalités d'intervention de la communauté internationale et notamment de sa partie francophone, en cas d'atteintes à la responsabilité de protéger, il peut paraître surprenant d'évoquer des actions de fond tendant à figer la situation avant d'être passé à la troisième étape, celle qui implique une « responsabilité de réagir ». En fait, le passage par chacune de ces trois étapes n'a rien de fatal. L'intervention internationale – le cas échéant sous une forme militaire – dans un État qui ne l'a pas appelée de ses vœux constitue une forme d'*ultima ratio* à laquelle tous, normalement, souhaitent échapper, les acteurs intervenant de l'extérieur de même que l'État concerné qui est présenté comme un bénéficiaire plus ou moins consentant. Il est hautement préférable de s'arrêter à la deuxième étape, celle de l'assistance, à condition de consolider les acquis de la paix par la promotion de programmes de recherches et d'expertises et par des mesures tendant à encourager la concertation.

## SECTION 1.

### La promotion de programmes de recherches et d'expertises

*Il faut distinguer clairement ce qui relève du dispositif d'alerte précoce, déjà évoqué dans la partie consacrée à la première étape, et ce qui constitue un programme de recherches et d'expertises destinées à scruter la crise en cours de règlement et à en tirer les leçons tant pour favoriser, dans le pays concerné, la sortie d'une telle situation, que pour constituer les bases d'une réflexion susceptible d'être utilisée ultérieurement ailleurs, en n'hésitant pas à porter une appréciation sur les mesures prises par les acteurs de la communauté internationale, sur leur pertinence ou, au contraire, sur les erreurs commises.* La distinction entre ces deux moments d'observation et d'analyse peut paraître ténue dans la mesure où l'on peut imaginer que les mêmes équipes et les mêmes constatations puissent être mobilisées pour ce travail d'investigation et d'évaluation. Il y a une certaine continuité entre la perception des risques susceptibles de déclencher une réaction au niveau des organisations internationales et l'analyse objective des causes des tensions, des actions à mettre en œuvre au titre de l'assistance sollicitée et des résultats obtenus.

Pour autant, les deux démarches correspondent à des moments, à des méthodes et à des objectifs différents. C'est bien ainsi que le Secrétaire général de l'ONU semble l'entendre puisqu'il évoque une distinction entre « alerte rapide » et « analyse » (Rapport, par. 6 et 10) puis entre « alerte rapide » et « évaluation » (Rapport, par. 10) tout en souhaitant que les

deux répondent aux mêmes conditions d'objectivité, de prudence et de professionnalisme, sans ingérence politique, ni inégalité de traitement. Il paraît bien que, pour lui, il s'agisse de deux démarches mises en œuvre à deux moments différents<sup>1</sup>.

L'actuel Secrétaire général insiste beaucoup sur la nécessité, en même temps que l'on porte assistance à un État en crise, d'effectuer l'ensemble du travail d'investigation permettant d'en tirer toutes les leçons pour le présent et l'avenir. Il place clairement la mise en œuvre de ce type d'initiative dans le cadre du deuxième pilier, celui de l'assistance internationale et du renforcement des capacités d'un État en position de solliciteur. Il déplore que cet aspect des politiques anticrise soit négligé : « Tout autant ignoré par les experts que par les décideurs, le deuxième pilier est déterminant pour élaborer une politique, une procédure et une pratique susceptibles d'être systématiquement appliquées et largement soutenues » (Rapport, par. 11-b). Dans la suite des développements, reviennent,

---

1 On retrouve d'ailleurs l'opposition entre « alerte rapide » et « évaluation » dans le document annexé à ce rapport qui énumère les aspects communs aux deux démarches, concernant notamment le recueil de l'information et l'amélioration de la communication. En même temps, il esquisse une diversité des objectifs en se référant aux responsabilités du conseiller spécial auprès du Secrétaire général pour la prévention du génocide telles qu'elles avaient été définies, en son temps, par Kofi Annan : il distinguait le mécanisme d'alerte rapide débouchant sur des recommandations pour prévenir ou faire cesser un génocide (responsabilités *b* et *c*) et le travail de fond consistant à « améliorer la capacité de l'ONU d'analyser et de gérer toute information relative à des crimes de génocide ou infractions connexes » (responsabilité *d*).

comme un leitmotiv, des exhortations à tirer, pour chaque pays et pour chaque crise, les leçons de l'expérience. Des pistes de réflexion sont ouvertes : « Il convient de mener de nouvelles recherches et analyses pour déterminer pourquoi une société sombre dans un déchaînement de violence tandis que ses voisins maintiennent une stabilité relative, et pourquoi il est difficile en certains lieux d'endiguer les violences sexuelles systématiques et généralisées » (Rapport, par. 15).

Le diagnostic ne doit pas porter seulement sur les causes de la situation de crise, il doit s'étendre à l'évaluation de l'efficacité des solutions expérimentées par les autorités nationales et internationales : « Il est nécessaire de mener davantage de recherches sur le terrain pour comprendre pleinement ce qui fonctionne dans tel pays et pourquoi ». Il préconise même la mise en place par l'ONU et ses États membres de « réseaux de recherche reposant sur une large base géographique [et] qui tentent de mieux comprendre, au cas par cas, pourquoi certains États ont suivi une voie et d'autres une voie différente ». Il appelle de ses vœux « un processus cumulatif d'apprentissage d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre et d'une institution à l'autre en matière de prévention, de renforcement des capacités et des stratégies de protection afin d'appréhender plus complètement et plus précisément quels ont été les résultats des différentes stratégies, doctrines et pratiques au fil des années » (Rapport, par. 44).

Le souhait de la Francophonie de se doter de structures de recherches et d'expertises en matière de traitement des situations de conflits susceptibles

de déboucher sur des massacres, voire sur des génocides, rejoint dans une certaine mesure les intentions affichées par l'ONU et elle pourrait sans doute s'y associer. Pour autant les motivations, les modalités et les objectifs ne sont pas identiques. Ainsi pour ce qui est des motivations, l'on perçoit, dans les documents émanant de l'OIF le regret que la « plus-value culturelle » (aide-mémoire, recommandations A) de la Francophonie ne se soit pas traduite ou transposée dans des structures de recherches spécialisées dans ce domaine de la responsabilité de protéger.

Cette plus value culturelle ne se limite d'ailleurs pas à l'utilisation d'une langue commune, elle s'appuie aussi sur « l'existence d'un cadre conceptuel établissant un lien entre démocratie, développement et prévention des conflits » et sur une « expérience en matière d'opérations de maintien de la paix » (aide-mémoire, C). Dans ces conditions, l'OIF et ses opérateurs notamment, et plus généralement tout son réseau, devraient être à la pointe de la recherche et de la réflexion. Or, c'est le contraire que l'on constate. Le diagnostic est sévère puisqu'il dénonce pêle-mêle les *retards* de la Francophonie « au niveau de l'observation, de la collecte d'information [...] face aux crises et situations de conflits », le *caractère sporadique* de l'observation (aide-mémoire, A) et le fait que la société civile francophone soit *indigente* « en ce qui a trait à l'observation et à l'analyse des conflits, ce qui nuit à sa crédibilité » (aide-mémoire, B).

L'aide-mémoire recommande donc la mise en place d'un *Observatoire* chargé de cette mission d'investigation et d'analyse. Le terme d'« expertise francophone »

revient fréquemment dans l'aide-mémoire (recommandations D) tant pour ce qui est du dispositif d'alerte précoce caractéristique de notre première étape qu'en accompagnement de la période d'assistance et pour constituer un ensemble de diagnostics susceptible d'orienter les actions à venir. L'Observatoire proposé « requérait des acteurs institutionnels mais aussi des experts sur place ». Il s'efforcera notamment de distinguer les facteurs internes et externes de crise dans la mesure où ces derniers impliquent tous « des acteurs étrangers mais souvent de façon indirecte » (aide-mémoire, développements et recommandations A).

Les résultats devront ensuite être partagés par un renforcement des canaux de transmission entre les pays membres et l'OIF, « notamment à l'aide de réseaux d'élites locales » et par des encouragements au partage d'informations entre organisations régionales et fonctionnelles, telles l'OIF, la CEDEAO et l'UA, ainsi qu'entre les missions diplomatiques des pays membres de la Francophonie. L'aide-mémoire souhaite que des moyens soient mobilisés en ce sens et engage à « prévoir le financement de centres francophones d'analyse des conflits » avec un système intégré capitalisant sur les réseaux francophones (aide-mémoire, recommandations D).

Parmi les propositions concrètes et originales figure également le projet de réunir une liste de personnes aptes à être mobilisées pour ces opérations de recherche-action, liste prenant la forme de « banques d'élites susceptibles d'être utiles à la reconstruction de leur société d'origine », d'un « registre d'experts, notam-

ment qui connaissent le terrain » (aide-mémoire, recommandations C) et de « registres de spécialistes » constitués et mis à jour en s'appuyant sur les réseaux de l'OIF en coopération avec l'ONU (aide-mémoire, recommandations K). Tout ceci ne doit évidemment pas déboucher sur une prétention de la Francophonie à donner des leçons. « L'OIF doit éviter 'd'imposer des modèles' », elle doit plutôt offrir des « incitatifs » et des « boîtes à outils adaptées aux réalités spécifiques » (aide-mémoire, C).

La Déclaration de Saint-Boniface, ici comme sur d'autres thèmes, reprend certains aspects de ces recommandations. *Les États membres s'engagent à « fournir régulièrement des informations » sur l'état de la démocratie et des droits de l'Homme (Saint-Boniface, 6). Ils se réclament de nouveau de l'idée d'« expertise francophone » pour la renforcer « en matière de facilitation et de médiation, notamment par l'identification et la mobilisation des compétences et des acteurs engagés, ainsi que par l'échange d'expériences » (Saint-Boniface, 11). Enfin le Secrétaire général de la Francophonie est invité à favoriser la promotion de la paix « notamment par des évaluations adéquates de l'efficacité des actions entreprises » (Saint-Boniface, 45). On voit que l'investigation ne doit pas porter seulement sur les causes des problèmes des pays en crise mais également sur la pertinence des réactions de l'OIF et de la Francophonie en général.*

## SECTION 2. Des mesures tendant à encourager la concertation

Rien de plus évidemment utile et même banal que de préconiser le dialogue et la concertation, partout et toujours. Cette dernière apparaît cependant particulièrement bienvenue dans le domaine international et dans les zones menacées ou affectées par des crises graves. Elle est utile lors de la phase de prévention et, si elle réussit, elle doit permettre de ne pas avoir besoin de pousser plus avant les interventions extérieures. En même temps, ce sont justement les obstacles à un dialogue efficace qui constituent l'un des signaux qui peuvent alerter le plus clairement les observateurs, notamment francophones, qui, dès ce stade, cherchent à rendre opérationnel un système d'alerte précoce.

De même, au terme d'une période d'intervention, y compris militaire, imposée au pays connaissant des déchirements graves au sein de la société, il faut en quelque sorte « recoudre les morceaux », renouer le dialogue, réapprendre de vivre ensemble. Pour autant cette troisième étape n'est pas celle où la concertation est la plus facile : dans la mesure où les tensions ont atteint un niveau si élevé qu'elles justifiaient, par leur gravité, la présence dans le pays de forces étrangères non sollicitées, également parce que telles opérations de rétablissement de l'ordre laissent toujours des traces pendant un certain temps et, pour nécessaires qu'elles soient, font naître des rancunes qui ne se dissipent que dans la durée, les périodes de sortie de crises ouvertes avec intervention internationale imposée ne

sont pas les plus favorables à une reprise rapide d'un dialogue confiant et sans arrière-pensée. C'est en fonction de ces considérations que nous avançons l'hypothèse que, dans le cadre de la phase d'assistance, une concertation sans doute plus efficace qu'à un autre moment peut et doit trouver sa place. Cela n'empêche pas qu'elle demeure souhaitable en toute circonstance et à tout moment.

Le rapport du Secrétaire général des Nations unies fait ici quelques propositions assez classiques et figurant souvent dans les documents de l'ONU, quels que soient les problèmes à résoudre. C'est dans ces conditions qu'il déduit « de la pratique de l'aide au développement » cinq capacités dont il convient de doter les États menacés de ne pouvoir seuls satisfaire à leur responsabilité de protéger. Parmi ces cinq aspects, quatre visent, à un titre ou à un autre, des formules de concertation. Comme à l'accoutumée, ils sont chaque fois accompagnés du rappel d'expériences heureuses conduites dans le passé et illustrant le propos. Il s'agit d'abord de développer la « capacité locale de médiation » en créant ou en renforçant les *institutions* et les *mécanismes crédibles*, qu'ils soient traditionnels ou modernes, qu'ils s'appuient sur les pouvoirs publics ou sur la société civile. Ici, ce sont les actions menées en Guyana, au Ghana et en Sierra Léone qui sont prises comme exemples.

Il s'agit ensuite d'améliorer le « consensus et [le] dialogue ». Ici les préconisations frisent la tautologie avec le vœu qu'apparaissent « des capacités de dialogue participatif sans exclusive » et des « espaces et [des] instances neutres pour traiter les dissensions par

ce dialogue ». C'est l'Amérique latine qui fait figure de référence en ce qui concerne les initiatives en faveur du « dialogue démocratique ». Il s'agit également de doter le pays d'une « capacité locale de règlement des différends », ce qui suppose des « infrastructures de paix » et qui doit permettre de régler les causes de tension sur le terrain, à propos de la terre, des ressources, de la religion, de l'appartenance ethnique ou de la transmission du pouvoir. L'Afrique du sud et le Kenya sont, ici, présentés comme des réussites au moins relatives.

*Il s'agit enfin de la « capacité de reproduire les capacités », titre un peu mystérieux qui dissimule le souhait que les divers partenaires de la concertation disposent des compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. Ici, c'est l'appel à la recherche académique qui est envisagé avec le constat que les États font fréquemment appel aux « universités et [aux] établissements de formation des fonctionnaires » pour mettre en place des programmes de règlement des conflits. Ces diagnostics seraient utilisés notamment par des « réseaux de médiateurs » (Rapport, par. 45-b, c, d et e). Pour favorable à la concertation qu'il soit, le Secrétaire général affecte de ne pas être dupe : « parler n'est pas un but en soi » et il ne faut pas exclure des « mesures plus musclées » si le dialogue ne débouche sur rien, notamment au plan diplomatique.*

Pour ce qui est de la Francophonie, c'est dès la Déclaration de Bamako qu'un certain nombre d'interventions destinées à favoriser la concertation sont prévues, surtout dans le cadre de cette phase d'assistance assurée avec l'accord de l'État confronté à une crise de la démocratie ou à des violations graves des

droits de l'Homme. À ce stade, deux mesures spécifiques sont proposées au Secrétaire général de l'OIF comme on l'a vu plus haut. Il peut envoyer un « facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles ». La Déclaration de Bamako prévoit ici toutes sortes de précautions qui sont autant de garanties pour les États et pour l'OIF et qui doivent aussi donner toute ses chances à la médiation en la plaçant sous le signe d'une large entente : acceptation préalable du pays concerné, consultation du président de la Conférence ministérielle, *liaison étroite* avec le Conseil permanent de la Francophonie (CPF), enfin, et pour ce qui est du choix de la personnalité retenue comme facilitateur, obtention d'un « accord avec l'ensemble des protagonistes ». Il a ainsi toutes les chances de réussir dans sa mission. Le Secrétaire général peut également, et comme il y a déjà été fait allusion, envoyer des *observateurs judiciaires* en cas de « procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone ». Ici aussi, sont requis l'accord du CPF ainsi que celui du pays concerné auquel l'on souhaite décidément ne faire aucune peine, fût-ce légère.

L'aide-mémoire préalable à la conférence de Saint-Boniface recherche, sur cet aspect, des actions à mener pour le rétablissement de la paix civile comme il avait fait pour les précédents points, des éléments qui peuvent convaincre d'une vocation de la francophonie à apporter une contribution particulièrement efficace. Dans cet esprit, il évoque « trois atouts majeurs » en matière de prévention des conflits, dont le « dialogue nord-sud en Francophonie facilitant la concertation, notamment en matière de consolidation de la paix »

(aide-mémoire, C), argument dont on souhaiterait qu'il soit entièrement convaincant. On peut pourtant en douter, dans la mesure où les institutions francophones ne peuvent se targuer de beaucoup plus d'expérience que d'autres en matière de dialogue nord-sud et, qui plus est, il n'est pas sûr que celui-ci soit un atout décisif pour surmonter les conflits internes d'un pays menacé de guerre civile. En revanche, un peu plus loin, la proposition d'instaurer « un mécanisme de consultation/dialogue avec la société civile » paraît réaliste (aide-mémoire, recommandations D).

Au premier point, qui lui tient lieu de préambule, la Déclaration de Saint-Boniface donne l'impression de vouloir mettre la barre très haut en matière de concertation puisqu'elle en appelle à un « dialogue des cultures et des civilisations » comme un élément de nature à réduire les tensions, à prévenir les conflits et à renforcer la lutte contre le terrorisme. En tous cas, cela ne peut pas faire de mal. Les développements qui suivent sont plus précis dans la mesure où les auteurs du texte semblent vouloir mettre l'accent ici sur les aspects prioritairement diplomatiques des actions qu'ils souhaitent conduire. Ainsi, ils utilisent à plusieurs reprises le terme de *médiation*, accompagné de considérations sur l'*expertise* qui doit donner à cette dernière toute son efficacité (Saint-Boniface, 10 et 11). Il faut par ailleurs attendre la fin du document pour y trouver une référence à l'appel à la concertation, mais c'est pour la souhaiter « aux niveaux régional et international » et portant « sur d'autres problématiques liées à la sécurité humaine – comme celle très importante des flux migratoires – et aux questions de développement

de portée internationale » (Saint-Boniface, 44). C'est donc bien de diplomatie qu'il s'agit.

#### QUESTIONS PENDANTES

- Les documents officiels de l'OIF prévoient-ils de manière explicite des critères et des seuils à partir desquels une demande d'assistance de la part d'un État membre peut être prise en compte ?
- Quelles stratégies peut l'OIF mettre en place afin de renforcer ses capacités d'assistance à l'égard des États membres ?
- Comment la Francophonie pourrait-elle engager un processus de compréhension mutuelle des cultures juridiques et politiques au service de l'expertise en matière d'assistance ?



## QUATRIÈME PARTIE

### La responsabilité de réagir



« Il est désormais bien établi, en droit international comme dans la pratique, que la souveraineté ne confère pas l'impunité à ceux qui organisent, encouragent ou commettent des crimes contre lesquels les populations devraient être protégées », affirme le rapport du Secrétaire général sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*. Pourtant, il n'existe aucun consensus entre les théoriciens du droit et des relations internationales, pas davantage qu'entre les États, sur le rapport entre le principe de souveraineté et le principe d'intervention ou de réaction à des situations de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et nettoyage ethnique. Si le problème de ce rapport ne se pose pas en ce qui concerne les premier et second piliers de la responsabilité de protéger – à savoir la responsabilité de l'État de protéger sa population et l'assistance internationale demandée par l'État souverain – la question devient pertinente dans le cas où c'est l'État lui-même qui commet un des quatre crimes mentionnés, ou encore dans le cas où, bien que défaillant, il ne demande pas l'assistance internationale. Le cas de la réaction internationale est donc une situation exceptionnelle, tant du point de vue juridique, car on suspend la norme de la souveraineté en faveur du principe d'intervention, que du point de vue politique, car la réaction internationale est la réponse à une situation où l'État perd sa fonction principale: en termes webériens, « le monopole de la violence légitime ». La communauté internationale est donc censée intervenir

soit lorsque l'État ne contrôle plus l'exercice de la violence sur son territoire, soit lorsqu'il l'exerce de manière illégitime – en commettant génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou nettoyage ethnique.

Dans une perspective de théorie politique, cet argument pourrait offrir une justification à l'intervention de la communauté internationale; il ne résout pas, pour autant, les nombreuses difficultés rencontrées par l'opérationnalisation du principe d'intervention au cadre de la responsabilité de protéger. Ce chapitre s'efforcera de clarifier les conditions de la mise en œuvre d'une réaction internationale, en posant également les éléments de son cadre opérationnel. Il s'agit de passer en revue, dans un premier temps, les bases juridiques d'une réaction internationale rattachée à la responsabilité de réagir, à savoir les textes juridiques qui mentionnent la notion. Dans un deuxième temps, nous proposerons une typologie des acteurs internationaux censés exercer cette responsabilité au cas où l'État lui-même ne le fait pas. Il importe également de questionner les motivations des acteurs qui assument la responsabilité de réagir, et nous allons découvrir, par exemple, que les puissances moyennes sont plus intéressées que tout autre type d'État par cette méthode d'action sur la scène internationale. Le rôle de l'Organisation internationale de la Francophonie sera mis en exergue dans ce contexte. Finalement, il conviendra d'identifier les critères qui rendent une situation susceptible de justifier une réaction internationale et leur applicabilité ; il faut également tenter d'élucider la définition et le contenu de la notion de « réaction », en précisant les différentes formes que peut prendre celle-ci. Pour une approche qui soit intellectuellement la plus

honnête possible de la question de la réaction internationale, il faut prendre conscience des différentes critiques apportées à ce principe, soit par les acteurs politiques, soit par les théoriciens du droit et des relations internationales. Cette démarche sera menée en se référant aux positions déjà adoptées par la Francophonie sur ces questions, ainsi qu'aux opportunités politiques qui lui sont offertes par cet enjeu international.

La problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide a fait l'objet, en septembre 2010, d'un rapport de la part d'un « panel d'experts de haut niveau » dans le cadre de l'OIF. Il évalue le rôle de la Francophonie en ce domaine, tant du point de vue du contexte fondé sur la multilatéralité que savent mettre en œuvre les États membres et sur les rôles des diverses organisations internationales concernées (ONU, organisations régionales et sous-régionales, organisations non gouvernementales) que des atouts liés à une langue et à une culture en commun ce qui suppose souplesse et rapidité d'intervention, expérience et connaissance du terrain et appel aux réseaux institutionnels, ainsi que des priorités prenant en compte des critères tels que la géographie mais aussi l'urgence et la gravité de la situation et des modes d'intervention du type « coordinateur principal » et « facilitateur ». Il préconise d'améliorer le système actuel d'alerte précoce de l'OIF par une approche systématisée de la collecte et de l'analyse de l'information en vue de développer une culture de l'alerte précoce en valorisant le rôle du délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme et de son équipe (DDHDP). La réaction rapide doit s'appuyer sur une volonté politique qui reste à bâtir et sur une répartition réaliste du rôle des divers acteurs, avec une mobilisation de l'ensemble des ressources institutionnelles. Le positionnement de la Francophonie en matière d'action préventive suppose une approche systématique, flexible et fondée sur la complémentarité.

## CHAPITRE I.

### La difficile cristallisation de la responsabilité de réagir comme norme émergente du droit international

L'apparition du concept de « responsabilité de protéger » dans la sphère juridique internationale est liée au processus de plus en plus visible d'affirmation de l'individu comme sujet du droit international. L'État cesse d'être le sujet exclusif du droit ; on cherche des moyens de pouvoir rendre responsables les personnes qui commettent des crimes de guerre, génocide, crimes contre l'humanité et nettoyage ethnique devant des juridictions internationales, censées être plus « justes » (légitimes) que les nationales, qui ne pourraient consacrer que la « justice des vainqueurs ». C'est ainsi qu'après les tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, est créée en 1999 la Cour pénale internationale, qui doit juger des individus accusés de ces crimes. Si la justice *post hoc* ne peut en aucune manière soulager les victimes, se pose aussi le problème de pouvoir prévenir et *empêcher* ces crimes. On cherche donc des moyens de rendre l'État lui-même plus responsable. Ainsi, le principe de souveraineté est de plus en plus lié au devoir de responsabilité ; de cette manière, si le second n'est pas rempli, le premier s'en trouve amoindri. Ainsi se justifie l'engagement d'une

responsabilité internationale de réagir lorsque l'État est en manquement.

On constate de plus en plus une articulation – encore difficile – entre le corpus du droit international public et celui des droits de l'Homme, entre lesquels il est impossible d'établir une relation hiérarchique qui puisse affirmer la primauté de l'un sur l'autre. D'où la contradiction et la difficulté – au moins apparente – de concilier la norme de la souveraineté avec le devoir de protéger la vie humaine en danger. De plus, si le titulaire de la souveraineté reste incontestablement l'État, le titulaire du devoir de protéger – si l'on va au-delà de l'État lui-même ou si l'État ne le fait pas – est plus difficile à établir. Il s'agit, certes, de la « communauté internationale », concept qui n'enlève rien à l'ambiguïté du problème : qu'est-ce que la communauté internationale ? C'est pourquoi il est essentiel d'identifier, d'une part, les éléments de codification en droit international de la notion de « responsabilité de protéger », afin de comprendre son évolution et les limites qu'elle rencontre, en tant que norme émergente. D'autre part, dans le cas où l'État ne veut ou ne peut pas assumer cette responsabilité, qui a la responsabilité de réagir ? On peut reformuler la question dans les termes suivants : qui représente le mieux la communauté internationale ? Ici, la discussion juridique ne peut occulter des considérations d'ordre politique, car il existe une certaine concurrence entre les différents acteurs et institutions qui pourraient assumer ce rôle. Si la Charte de l'ONU est suffisamment claire sur la répartition des compétences entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, l'absence

de la mention d'une « responsabilité de protéger » dans le texte de la charte permet une revendication de la compétence en la matière de la part des deux institutions, dans une logique de compétition institutionnelle. De cette compétition, ainsi que de la difficulté à trouver un consensus entre les États membres de ces institutions, peuvent tirer profit les différentes organisations régionales qui, en l'absence de réaction claire de la part de l'ONU, assument parfois la tâche de représentants de la communauté internationale : ce fut le cas de l'OTAN au Kosovo en 1999, son intervention étant menée sans mandat préalable de l'ONU, au nom de la responsabilité internationale de mettre fin au nettoyage ethnique. La question des acteurs qui doivent assumer la responsabilité de réagir en cas de manquement de l'État est donc d'une importance politique fondamentale.

#### SECTION 1.

### Quel est le fondement juridique de la notion de « responsabilité de protéger » comme responsabilité de réagir ?

La notion de « responsabilité de protéger » a fait son apparition dans le langage politique et juridique international au tournant des années 2000. À la fin de la guerre froide, on parle de plus en plus du « droit d'intervention humanitaire ». Mais le mot « intervention » est encore trop fort pour que les États puissent l'accepter en tant que norme de droit. Au cours des débats autour de cette notion dans les années 90, elle

a connu une évolution, en passant par le concept de « sécurité humaine »<sup>1</sup>, pour arriver à la notion de « responsabilité de protéger ». Cette évolution est la marque des efforts pour concilier l'idée de souveraineté avec celle d'intervention. Cela a été possible grâce à une interprétation de la souveraineté comme non seulement octroyant des droits à ses détenteurs – les États –, mais aussi comme leur imposant des obligations: premièrement, celle de protéger les citoyens.

En septembre 2000, le gouvernement du Canada a créé une commission censée réfléchir sur la possibilité d'intervention de la communauté internationale dans des cas de violations massives des droits de l'Homme. Cette initiative venait à la suite du rapport du Secrétaire général de l'ONU devant l'Assemblée générale en 2000, qui demandait la construction d'un consensus sur cette question. Après douze mois de travaux, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) a rendu public son rapport sous le titre de *Responsabilité de protéger*. C'est la première fois que ce concept est présenté, en tant que possible base juridique d'une intervention de la communauté internationale afin d'empêcher les violations massives des droits de l'Homme dans les États qui manquent à leur devoir de le faire. Après avoir affirmé que c'est premièrement à l'État qu'incombe la responsabilité de protéger ses citoyens, la commission poursuit :

---

1 *Francophonie et relations internationales*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2009.

« Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention ».

Le même rapport fait pour la première fois la distinction entre trois piliers différents qui vont être repris par d'autres documents internationaux : le pilier « prévention », le pilier « réaction » et le pilier « reconstruction ». Si les premier et troisième piliers peuvent s'avérer les plus difficiles à mettre en pratique, car des stratégies complexes et bien définies sont nécessaires, le problème le plus délicat en termes de droit et de politique internationale est posé par la question de la réaction internationale. Le rapport consacre une attention particulière à cette dimension, en proposant des principes pour l'intervention militaire (dont nous allons traiter plus loin). Notons aussi que ce rapport est un document produit par des experts, n'ayant par conséquent aucune valeur juridique. D'ailleurs, comme nous allons le montrer, les textes officiels se gardent bien de reprendre la terminologie liée à l'idée d'intervention.

La réforme du système des Nations unies a occupé l'agenda de l'organisation mondiale au début du troisième millénaire. Dans le cadre d'une réflexion plus vaste, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a élaboré un

rapport qui, à la différence de celui de la CIISE, a été assumé par l'Assemblée générale : *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. Le rapport de 2004 effleure la question de la responsabilité de protéger (sous la pression du Canada qui, dans un non-document, a demandé au groupe de réfléchir sur la responsabilité de protéger) sous la forme suivante:

« L'histoire nous apprend que tous les États ne sont pas nécessairement toujours aptes ou disposés à assumer l'obligation qu'ils ont de protéger leurs populations et de s'abstenir de nuire à leurs voisins. Aussi faudrait-il, par le jeu du principe de la sécurité collective, confier une partie de ces obligations à la communauté internationale qui, agissant conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, aiderait à mettre en place les moyens requis ou assurerait la protection nécessaire, selon le cas » (par. 29) ;

« L'idée que l'État et la communauté internationale ont la responsabilité de protéger les civils contre les effets de la guerre et les violations des droits de l'Homme ne s'est pas encore imposée, la contradiction entre le principe de l'inviolabilité de la souveraineté nationale et le droit d'ingérence n'étant pas résolue » (A/59/565, par. 36).

Dans le même temps, d'autres organisations internationales semblent disposées à aller plus loin en ce qui concerne la portée qu'elles entendent donner à la notion de « responsabilité de protéger ». C'est le cas

de l'Organisation internationale de la Francophonie, qui, la même année que le rapport très prudent du Groupe de personnalités sur les menaces, les défis et le changement précité, s'exprime dans les termes suivants :

« 80. Nous réaffirmons que les États sont responsables de la protection des populations sur leurs territoires. Nous reconnaissons cependant que lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, ou qu'il est lui-même responsable de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ou de la sécurité, la communauté internationale a la responsabilité de réagir pour protéger les populations qui en sont victimes, en conformité avec les normes du droit international, selon un mandat précis et explicite du Conseil de sécurité des Nations unies et sous son égide » (Déclaration de Ouagadougou, 27 novembre 2004).

Ce n'est que dans le Document final du Sommet mondial de 2005 que la question est abordée de manière positive par les Nations unies, et, plus encore, qu'une référence directe est faite à la responsabilité de la communauté internationale de réagir, s'il est nécessaire, sur la base du chapitre VII de la charte. Cette référence se trouve dans le paragraphe 139 du document, auquel cet ouvrage a déjà consacré une analyse dans son premier chapitre. Rappelons pourtant que le texte prévoit « une action collective résolue », initiée

par le Conseil de sécurité, qui devrait travailler « en coopération, au cas échéant, avec les organisations régionales compétentes » (Document final du Sommet mondial, A/60/L1, 2005).

Ce texte est assumé également par le Conseil de sécurité, qui fait la première référence à la responsabilité de protéger dans sa résolution 1674/2006 : cette dernière « réaffirme » les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005. À son tour, l'Assemblée générale « décide de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger » (A/63/308).

En 2006, l'Organisation internationale de la Francophonie rappelle de nouveau son attachement à la responsabilité de protéger dans la Déclaration de Saint-Boniface, mais en mettant l'accent sur sa dimension préventive. Quant à la réaction, elle relèverait, selon ce document, uniquement du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les avancées les plus importantes en matière de légitimation de la réaction internationale ont été enregistrées depuis 2008. Il s'agit notamment du rapport du Secrétaire général de l'ONU du 12 janvier 2009 sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger* (A/63/677). En ce qui concerne la possibilité de réaction de la communauté internationale, le rapport considère que « cette responsabilité au titre du troisième pilier est généralement comprise d'une manière trop étroite » (p. 9) : la réaction ne serait pas la solution de dernier recours, mais elle devrait être prise en compte sur le même plan que les deux autres piliers

de la responsabilité de protéger – la prévention et l’assistance. Le rapport du Secrétaire général dresse une liste indicative des moyens d’action – pacifiques ou non – qui sont à la disposition de la communauté internationale pour réagir en cas de manquement de l’État. Le texte précise aussi les critères du déclenchement de la réaction, ainsi que les acteurs censés décider et participer à la démarche de réaction. Ces problématiques feront l’objet des sections suivantes de cet ouvrage.

LES DOCUMENTS INTERNATIONAUX QUI CONTRIBUENT AU DÉVELOPPEMENT DE LA NOTION DE RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER	
Année	Document
2001	Rapport de la Commission internationale de l’intervention et de la souveraineté des États
2004	Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, <i>Un monde plus sûr : notre affaire à tous</i>
2004	Déclaration de Ouagadougou de l’Organisation internationale de la Francophonie
2005	Document final du Sommet mondial, paragraphes 138 et 139
2006	Résolution 1674 du Conseil de sécurité de l’ONU
2006	Déclaration de Saint-Boniface de l’Organisation internationale de la Francophonie
2009	Rapport du Secrétaire général de l’ONU, <i>La mise en œuvre de la responsabilité de protéger</i>
2009	Résolution 63/308 de l’Assemblée générale de l’ONU

Les rapports et les résolutions rappelés jusqu'à ce point ne constituent pas une source contraignante de droit ; c'est pourquoi la notion de responsabilité de réagir devait chercher des assises plus solides de légitimité. Le rapport du Secrétaire général (A/63/677 du 12 janvier 2009) précise trois types de procédures qui peuvent être engagées au cas où la communauté internationale ou une partie de celle-ci décide d'assumer cette responsabilité : une autorisation soit du Conseil de sécurité sur la base des Articles 41 ou 42 de la charte (Rapport, par. 56), soit de l'Assemblée générale en vertu des articles 11, 12, 14 et 15 de la charte (Rapport, par. 63), soit des organisations régionales ou sous-régionales au titre de l'article 53 de la charte et avec le consentement du Conseil (Rapport, par. 56). Il est vrai que l'invocation de la charte donne plus de poids juridique à l'idée de « responsabilité de réagir ». Toutefois, il n'est pas du tout clair qui – l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité – a la prééminence dans une telle décision. Qui plus est, dans les articles invoqués (11, 12, 14, 15, 41, 42, 53 de la charte) il ne s'agit aucunement des actes de violence commis à l'intérieur d'un État, mais des situations de conflit *interétatique*.

Avant de nous attarder sur la question des acteurs et des critères qui interviennent dans le déclenchement de la responsabilité de réagir, il faudrait noter quelques critiques apportées par les spécialistes de droit international public aux textes juridiques qui traitent du sujet. Selon Carsten Stahn, par exemple, il existe d'importantes différences d'approche du contenu de la notion de « responsabilité de protéger » entre

les différents textes qui en traitent (le rapport de la CIISE, le rapport des hautes personnalités, le Document final du Sommet du millénaire et le rapport du Secrétaire général)<sup>2</sup>. S'il y a un accord général entre les États, ainsi qu'au sein des Nations unies et de la société civile pour accepter que la souveraineté implique la responsabilité, des différences apparaissent aussitôt que la notion de responsabilité de protéger est utilisée. Cela mène, d'une part, à son ambiguïté juridique, mais aussi à sa large acceptation de principe, car chacun l'accepte avec le sens qu'il veut lui donner<sup>3</sup>.

D'autres auteurs soulignent le fait que le problème le plus important lié à la notion de « responsabilité de réagir » n'est pas nécessairement le manque de fondement juridique. Au contraire, c'est la volonté politique qui fait défaut, en l'absence de laquelle l'utilité du principe reste marginale sur la scène internationale<sup>4</sup>. De plus, la réaction au nom de l'humanitaire est guettée par deux dangers importants qui mettent sa légitimité sous le signe de l'interrogation : le relativisme des critères de réaction et le subjectivisme des intervenants<sup>5</sup>.

---

2 Carsten Stahn, « Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? » in *The American Journal of International Law*, vol. 101; n° 1, Jan. 2007, pp. 99-120.

3 *Ibid.*, p. 118.

4 Jean-Marie Crouzatier, « Le principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ? », in « Responsabilité de protéger », revue *ASPECTS*, n° 2, 2008, pp. 13-32.

5 *Ibid.*, pp. 22-24.

Les États eux-mêmes ont parfois exprimé des critiques à l'égard de la manière dont les textes juridiques sur la responsabilité de protéger sont formulés.

Déjà lors du débat sur le Document final du Sommet mondial de 2005 qui, comme nous l'avons montré, propose une version assez restrictive de la notion de responsabilité de protéger, certains États ont exprimé des réserves à l'adoption du document. Certes, ceux qui l'ont fait – l'Algérie, le Belarus, Cuba, l'Égypte, l'Iran, le Pakistan, la Fédération de Russie et le Venezuela – ne sont pas nécessairement les champions de la promotion des droits de l'Homme et de la légalité internationale ; mais, l'ordre international étant basé sur le consensus en ce qui concerne les normes à respecter, leurs réserves doivent être prises en compte. La présence de la Fédération de Russie dans ce groupe d'États pose un problème supplémentaire : celui du bon fonctionnement du Conseil de sécurité lorsqu'il s'agit de prendre une décision en la matière. Les critiques les plus répandues pendant ce débat portent sur le caractère trop vague du concept, ainsi que sur la possibilité d'en abuser.

Le rapport du Secrétaire général de l'ONU de 2009 a été, lui aussi, sujet à des réserves au sein de l'Assemblée générale, lors de l'adoption de la Résolution 63/308. Le représentant du Venezuela attire par exemple l'attention sur un point qui ne lui paraît pas encore très clair : qui assure la protection au cas de défaillance de l'État et par quels moyens ? Il accuse les grandes puissances d'interventionnisme : « on prétend imposer la notion vague de responsabilité de protéger, nouveau mécanisme d'intervention sophistiquée... ».

Le représentant de Cuba estime qu'« il y a un réel danger que la responsabilité de protéger finisse par être manipulée par des interventionnistes cachés qui cherchent à justifier l'ingérence et le recours à la force des diverses manières », et affirme que « nous ne pouvons pas nous appuyer sur une définition claire de la responsabilité de protéger, acceptée par tous ». Le même argument est utilisé par le représentant du Soudan, qui pense que « nous avons tendance à mal interpréter la notion de la responsabilité de protéger, qui devient alors un droit d'ingérence dans les affaires des États souverains », ainsi que par celui du Nicaragua : « il s'agit là d'un concept ambigu et facilement manipulable », qui « présente des lacunes et peut facilement se transformer en ce droit d'ingérence dont nos petits pays ont souffert à diverses occasions ». Une autre situation possible est dépeinte par la Bolivie : dans le cas où la responsabilité de protéger devient une norme internationale de plein droit, on peut envisager l'apparition de groupes de mercenaires internationaux qui créeront des conflits à l'intérieur de certains États dans le but de justifier une intervention de l'extérieur. Finalement, l'Iran croit que le problème principal est moins la définition du concept (qui est certainement vague), mais plutôt le manque de volonté politique au sein du Conseil de sécurité : « l'inaction de l'ONU au cours des dix dernières années face à de graves atrocités de masse n'est pas due à une absence de concepts ou de cadre normatif. Elle a plutôt été causée par le fait que le Conseil de sécurité n'a pas su agir lorsque cela était nécessaire » (citations reprises du PV de la séance

plénière de l'Assemblée générale du 14 septembre 2009, A/63/PV.105).

Si l'on examine la liste des États qui expriment ces réserves, on constate facilement qu'il s'agit d'États dirigés par des régimes autoritaires, critiqués par la communauté internationale justement pour leurs carences dans le domaine du respect des droits de l'Homme. Mais, on ne peut pour autant ignorer leurs arguments. Il n'est pas impossible d'imaginer des circonstances, dans le futur, dans lesquelles la responsabilité de protéger sera invoquée par certaines grandes puissances afin d'intervenir militairement : les cas récents de l'intervention américaine en Irak, de la Russie en Géorgie où même les incursions israéliennes au Liban sont autant de cas où ces États ont justifié, par des arguments quasi légaux, la réaction militaire.

Finalement, un autre point sur lequel un consensus ne s'est pas encore dégagé concerne l'autorité chargée de décider l'engagement de la responsabilité de protéger. Tandis que la plupart des documents qui traitent de la matière attribuent cette compétence au Conseil de sécurité, plusieurs voix au sein de l'Assemblée générale soutiennent que, en raison de la plus grande représentativité de celle-ci, elle devrait avoir une compétence exclusive.

## LES CRITIQUES APPORTÉES

À LA NOTION DE RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER :

1. il s'agit d'un concept vague, insuffisamment défini ;
2. il n'existe pas de consensus sur le contenu de la responsabilité de protéger ;
3. il ne s'agit pas d'une norme internationale ;
4. les critères de la réaction sont relatifs ;
5. la responsabilité de protéger peut masquer l'interventionnisme des grandes puissances ;
6. il y a un manque de volonté politique de réagir lorsque la responsabilité de protéger devrait être assumée par la communauté internationale ;
7. la possible apparition de groupes de mercenaires internationaux qui provoqueront des conflits afin que la responsabilité de réagir soit invoquée ;
8. la compétence en la matière devrait appartenir à l'Assemblée générale, et non pas au Conseil de sécurité.

## SECTION 2.

Quel est le critère de la  
« responsabilité de protéger »  
comme responsabilité de réagir ?

La responsabilité de protéger incombe en premier lieu à l'État souverain, qui doit prendre les mesures adéquates en cas d'existence, sur son territoire, de l'une des quatre situations suivantes : génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou nettoyage

ethnique. Lorsque l'État n'est pas capable de le faire, il peut demander l'aide de la communauté internationale. Ces deux situations ont été traitées dans les premières parties de cet ouvrage. La responsabilité de réagir de la communauté internationale n'est engagée que lorsque l'État n'est « manifestement » pas capable d'assumer la responsabilité de protéger ou qu'il commet lui-même l'un des quatre crimes mentionnés. De ce point de vue, la responsabilité de la communauté internationale n'est que *complémentaire* par rapport à celle de l'État. Cela pose un problème quant au moment de la réaction internationale, à savoir, quel est le point à partir duquel il devient « manifeste » que l'État ne va pas assumer la responsabilité de protéger ? Une difficulté supplémentaire peut apparaître lorsque la communauté internationale décide de réagir en l'absence d'une demande précise de l'État concerné, car celui-ci peut soutenir que la responsabilité internationale a été engagée trop tôt. D'un autre côté, attendre que l'incapacité de l'État de réagir lui-même devienne « manifeste » peut retarder beaucoup la réaction internationale et causer des pertes supplémentaires de vies humaines qui auraient pu être évitées. Ces difficultés sont apparues en pratique lors de la crise au Darfour<sup>6</sup>.

Un autre problème est lié à la qualification d'une situation comme étant « génocide », « crime de guerre », « crime contre l'humanité » et « nettoyage ethnique ». Définir une situation comme appartenant à l'une de

---

6 Alex J. Bellamy, « Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq », *Ethics and International Affairs*, vol. 19, 2005, pp. 31-54.

ces catégories n'est pas une simple opération intellectuelle ; c'est un geste profondément politique. Certains États peuvent qualifier un événement de « génocide », tandis que d'autres peuvent refuser de le faire.

Quels sont donc les critères qui déclenchent et justifient la réaction de la communauté internationale, et quels sont les moyens à sa disposition pour une réaction appropriée?

#### LES CRITÈRES D'UNE RÉACTION INTERNATIONALE LÉGITIME

Les critères d'une réaction légitime, tels qu'ils sont précisés dans les différents documents qui traitent de la responsabilité de protéger, permettent de remonter jusqu'à la doctrine de la guerre juste. Ils s'inscrivent donc dans une vieille tradition de réflexion en philosophie du droit international, ce qui leur donne un poids significatif. Néanmoins, ces critères manquent parfois de précision, laissant ouverte leur interprétation par différents acteurs, en fonction de leur position sur la question.

À partir des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, le rapport du Secrétaire général de l'ONU établit deux pré-conditions de l'intervention conformément au chapitre VII de la charte : lorsque l'État en question n'assure manifestement pas la protection de la population, et lorsque les moyens pacifiques se révèlent inadéquats (par. 49). Au-delà de ces précisions, le rapport ne va pas plus loin dans la définition des critères précis ; au contraire, une « définition rigoureuse » est censée plutôt

restreindre la capacité de réaction de la communauté internationale : l'ONU et les autres acteurs impliqués (organisations régionale et sous-régionales, acteurs nationaux) devraient « se garder de suivre pas à pas une série de procédures arbitraires, qui privilégient la forme au détriment du fond et la méthode au détriment des résultats » (par. 50).

Le rapport de la CIISE établit un « seuil de la cause juste » pour l'intervention militaire, ainsi que quatre « principes de précaution ». Il continue par une liste de « principes opérationnels » qui devraient guider la réaction.

Le seuil de la cause juste présuppose l'existence des violations massives des droits de l'Homme, sous la forme de pertes considérables en vies humaines ou bien de nettoyage ethnique à grande échelle. Certes, l'interprétation de la signification de « considérable » ou « grande échelle », en termes de pertes de vies humaines, est ouverte. C'est pourquoi l'intervention ne peut être décidée qu'au cas par cas ; par conséquent, il n'existe pas une *obligation légale* de la communauté internationale de réagir, car les critères de définition de la situation qui justifie une réaction ne sont pas très clairs. Il peut être argumenté qu'il existe, en échange, une obligation morale. L'insistance sur cette obligation, dans les déclarations politiques des États ou des organisations internationales et régionales, peut mener, avec le temps, à l'émergence d'une norme légale. C'est pourquoi les États ou les organisations qui sont intéressés à promouvoir l'émergence de cette norme doivent profiter de toute occasion pour la mentionner dans leurs déclarations politiques. Pourtant, les acteurs

de la scène internationale doivent bien réfléchir avant de contribuer à l'émergence d'une norme de droit positif qui obligerait la communauté internationale à réagir au cas où l'État n'assume pas sa responsabilité de protéger sa population.

Les « principes de précaution » établis par le rapport de la CIISE concernent la bonne intention, le dernier recours, la proportionnalité des moyens et les perspectives raisonnables de succès de l'action entreprise par la communauté internationale. « Pour satisfaire au mieux le principe de la bonne intention, les opérations doivent avoir un caractère multilatéral et bénéficier du soutien manifeste de l'opinion publique de la région et des victimes concernées ». Les mesures d'ordre militaire ne doivent être adoptées que lorsqu'il est évident que tout autre type de réaction ne donne pas de résultats ; elles doivent être proportionnelles à la gravité de la situation, et la communauté internationale doit tenir compte du fait que « les conséquences de l'action ne doivent pas être pires que celles de l'inaction ».

Les principes opérationnels pour une intervention militaire établis par la CIISE encadrent les questions pratiques de l'intervention :

- « A. Des objectifs clairs ; un mandat toujours clair et sans ambiguïté ; et des ressources appropriées.
- B. L'adoption d'une démarche militaire commune par les différents partenaires en cause ; l'homogénéité de la structure de commandement ; une chaîne de commandement et des communications claires et sans ambiguïté.

- C. L'acceptation de certaines limites, l'augmentation progressive des pressions exercées et le gradualisme dans l'emploi de la force, le but étant de protéger une population, et non pas de parvenir à la défaite d'un État.
- D. Des règles d'engagement qui correspondent au concept opérationnel sont clairement énoncées qui reflètent le principe de la proportionnalité ; et impliquent la stricte observance du droit humanitaire international.
- E. L'acceptation du fait que la protection par la force ne doit pas devenir l'objectif principal poursuivi.
- F. Une coordination aussi étroite que possible avec les organisations humanitaires. »

#### LES MOYENS DE RÉACTION

Dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU (A/63/677), la question des critères qui devraient déclencher la réaction se pose moins que dans le texte précédent : une intervention – par des moyens pacifiques ou non – est requise « lorsqu'un État manque manifestement à son obligation de protection » (par. 11). En revanche, le Rapport insiste beaucoup sur les moyens à la disposition de la communauté internationale pour agir. L'utilisation de ces moyens devrait être graduelle, en commençant par les plus pacifiques, jusqu'à celles qui impliqueraient des forces armées ; ce qui est important, c'est qu'il existe une « stratégie de réaction précoce et souple » (par. 12) qui puisse

être démarrée avant que le recours à la force soit nécessaire.

Certaines des mesures de réaction au cadre de l'ONU peuvent être prises par le Secrétaire général sans même l'accord du Conseil de sécurité, mais en utilisant les accords régionaux ou sous-régionaux : c'est ce qui s'est passé au Kenya en 2008, quand une crise grave a été empêchée par la réaction des Nations unies. La diplomatie personnelle du Secrétaire général de l'ONU est un instrument moins coercitif, qui ne risque pas d'irriter les sensibilités souverainistes des États concernés. C'est pourquoi la diplomatie personnelle est l'une des voies les plus utilisées dans le contexte de la responsabilité de protéger ; comme nous allons le voir, l'OIF en fait pleinement usage.

L'ONU peut aussi établir des missions d'enquête et d'établissement des faits, qui peuvent être aussi « l'occasion d'adresser directement un message aux décideurs au nom de la communauté internationale » (par. 53). D'autres actions, plus résolues, sont envisageables par la suite : des sollicitations directes vers les décideurs de mettre fin aux incitations à la violence ; des brouillages radio/TV (dans les conditions où la radio a été l'un des instruments les plus efficaces du génocide rwandais, par exemple) ; des émissions de l'ONU dans lesquelles un message positif soit transmis.

Les sanctions diplomatiques constituent un pas de plus au cas où ces mesures ne donnent pas de résultats : l'exclusion des représentants de l'État en manquement des forums internationaux et régionaux, la restriction des déplacements et des transferts finan-

ciers, l'embargo sur les produits de luxe ou les armes (par. 57).

Finalement, le rapport du Secrétaire général reconnaît que « la faiblesse des moyens » (par. 60) est l'un des problèmes les plus importants de la communauté internationale en la matière (l'autre étant « le manque de volonté »). Dans les conditions où même l'ONU dispose de peu de moyens de réagir, que peut faire – et que fait effectivement – la Francophonie pour assumer la responsabilité de réagir ?

## CHAPITRE II.

### La définition du titulaire de la responsabilité de réagir

La question des acteurs qui sont censés assumer la « responsabilité de réagir » en tant que représentants de la communauté internationale, pour défendre les valeurs des droits de l'Homme et de la paix et la sécurité internationales, est une question à implications profondément politiques. Car le choix des acteurs ne sera jamais motivé uniquement par des considérants d'ordre moral ou juridique, aussi longtemps que la politique internationale est une sphère qui doit être pensée de manière autonome par rapport aux autres sphères d'action humaine<sup>1</sup>. Sachant donc que les décisions politiques sont rarement motivées par des considérations morales, le problème des acteurs titulaires de la responsabilité de protéger est d'autant plus pertinent du point de vue de la légitimité de la réaction.

Deux questions se posent quant à la décision de l'engagement de la « responsabilité de réagir » : d'abord, celle de la concurrence institutionnelle entre les différents organes de l'ONU (et certainement, surtout entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée gé-

---

1 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1948.

nérale), qui chercheront à accroître leur attributions et leur influence à travers l'utilisation de ce levier ; ensuite, celle de la concurrence entre les organisations régionales qui chercheront à être désignées par le Conseil de sécurité en tant que responsables pour mettre fin aux violations des droits de l'Homme visées par la responsabilité de protéger.

## SECTION 1. Les organes des Nations unies

Les acteurs internationaux auxquels revient la responsabilité de réagir peuvent être, selon le rapport du Secrétaire général, les suivants : le Secrétaire général lui-même et sans l'autorisation du Conseil de sécurité, lorsqu'il s'agit de moyens pacifiques (par. 51), l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, les organisations régionales et même les États individuels (par. 61) et la société civile (par. 59). Chacun de ces types d'acteurs pose des problèmes, soit en termes de légitimité, soit en termes de capacités.

En ce qui concerne le Conseil de sécurité, sa légitimité est déjà mise en question sur nombre d'aspects, en raison de sa composition, censée ne plus représenter la réalité de la scène internationale actuelle, mais aussi quant à la procédure de prise des décisions. L'une des critiques les plus fréquentes est que les cinq membres permanents ne sont plus représentatifs de la situation des puissances internationales. En second lieu, le problème du veto empêche toujours l'engagement de la responsabilité de réagir

dans le cas où c'est précisément l'un des membres permanents qui manque à la responsabilité de protéger ses citoyens. La difficile consolidation de l'État de droit en Russie ou en Chine permet d'imaginer des situations, certes hypothétiques, où le Conseil de sécurité se verra dans la position d'examiner des situations en Tchétchénie ou au Tibet, sans être capable de prendre une décision à cause du veto des États concernés. La situation inverse est également envisageable: l'un des membres permanents peut essayer de forcer une décision d'intervention à partir de ce qu'il présente comme « preuve » de l'existence des quatre crimes qui entrent dans le champ de la responsabilité internationale de protéger les populations (rappelons-nous la tentative de Colin Powell de convaincre le Conseil de sécurité que l'Irak produisait des armes de destruction massive!). Les analyses théoriques des cas de l'intervention de l'ONU dans différents conflits montrent que ces décisions ne sont presque jamais désintéressées<sup>2</sup>.

L'Assemblée générale pourrait se targuer d'une plus grande légitimité en termes de représentation. Cependant, d'un point de vue juridique, les compétences qui lui sont conférées par la charte ne portent pas sur des décisions d'intervention militaire, surtout à l'intérieur des États. De plus, la force contraignante des résolutions de l'Assemblée générale est politiquement moindre que celle des résolutions

---

2 Laura Neack, « UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? », in *Journal of Peace Research*, vol. 32, n° 2, May 1995, pp. 181-196.

du Conseil de sécurité. Mais l'Assemblée générale, par le fait qu'elle est un organe au sein duquel la méthode de la délibération (en tant que procédure de prise de la décision) prend le pas sur la méthode de la négociation (comme c'est le cas du Conseil de sécurité), peut s'avérer un organe plus représentatif pour les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble. Pourtant, d'autres obstacles d'ordre technique font de l'Assemblée générale un acteur assez faible: il s'agit notamment de la lenteur de la prise des décisions au sein de cet organe; or, la rapidité de la réaction est un facteur clé dans des situations de crise.

Les moyens dont dispose le Secrétaire général sont, eux aussi, assez limités. Il peut réagir notamment en matière d'alerte rapide, de médiation diplomatique et de mise en œuvre des moyens de surveillance de certaines situations dangereuses; mais les instruments effectifs de réaction lui sont complètement indisponibles.

Les États membres n'ont de légitimité de réagir que s'ils le font dans un effort collectif. Même si la responsabilité de s'impliquer est individuelle, la décision et les moyens de la réaction doivent être communs afin de correspondre aux impératifs de légalité et de légitimité internationales. Pourtant, il y a un enjeu pour les États – et notamment pour les puissances moyennes – en ce qui concerne la promotion du principe de la « responsabilité de protéger » sur la scène internationale. Nous prendrons ici le cas du Canada – qui, d'ailleurs, est l'un des plus grands promoteurs de la notion de « responsabilité

de protéger » dans le droit et la pratique internationales.

À partir de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a entrepris des efforts continus pour consolider son statut de « puissance moyenne » sur la scène internationale. Après ses tentatives d'inclure, dans la charte, la reconnaissance et un statut spécial pour les « puissances moyennes », le Canada s'est orienté vers d'autres manières de promouvoir sa position. En argumentant que les puissances moyennes faisaient usage de leur puissance de façon responsable, dans l'intérêt de la communauté mondiale<sup>3</sup>, sans être susceptibles d'utiliser cette puissance afin de satisfaire leurs intérêts égoïstes, comme dans le cas des grandes puissances, le Canada a promu, au sein de l'ONU, une approche centrée sur le maintien de la paix qui a donné naissance aux actions de *peace-keeping* entreprises par les Nations unies. Pendant la période 1948-1990, le Canada est l'État qui apporte la contribution la plus importante aux actions de maintien de la paix, participant à 17 des 18 actions mises en œuvre par l'ONU<sup>4</sup>. Le Canada, ainsi que d'autres États à puissance moyenne et avec un statut de neutralité dans les affaires internationales, comme la Suède, la Finlande, le Norvège, l'Inde, l'Australie, etc., ont intérêt au maintien du *statu quo*, du renforcement de la légalité internationale, ainsi

---

3 R. A. MacKay, « The Canadian Doctrine of the Middle Powers », in H.L. Dyck, H.P. Krosby (dir.), *Empire and Nations*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, pp. 133-143.

4 Laura Neack, art. cit., p. 186.

que d'une augmentation continue de leur prestige par la promotion de cette doctrine de la paix. La doctrine de la responsabilité de protéger s'inscrit dans la même ligne politique. Il n'est donc pas surprenant que le Canada ait été le principal promoteur de la notion de « responsabilité de protéger », l'initiateur du processus de réflexion de la CIISE. Tout comme le Canada a participé à la plupart des actions de maintien de la paix, il est probable que ce pays aura aussi la volonté politique d'être le chef de file des États qui vont assumer la responsabilité de réagir dans des cas de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et nettoyage ethnique, car le soutien au renforcement du droit international sera, à l'avenir aussi, la meilleure garantie de leur statut sur la scène internationale.

## SECTION 2. Le rôle des organisations intergouvernementales

Ce type de raisonnement peut s'appliquer aussi aux organisations régionales qui essaient de s'affirmer. Si une organisation comme l'OTAN a beaucoup perdu de sa crédibilité après l'intervention sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU au Kosovo en 1998-1999, ainsi qu'à cause du *leadership* hégémonique des États-Unis, d'autres organisations internationales peuvent consolider leur rôle en agissant comme les instruments de l'ONU dans sa volonté de protéger les populations civiles contre les violations

massives des droits de l'Homme. Les organisations régionales peuvent servir d'instrument opérationnel dans le cas où le Conseil de sécurité décide de les charger d'une réaction sur la base du chapitre VII de la charte. La contribution de l'Union africaine, par exemple, a déjà été « saluée » par le Conseil de sécurité pour ses efforts en vue d'assurer la protection des civils en période de conflit armé (Rés. 1674/2006 du Conseil de sécurité). Notons d'ailleurs que l'acte constitutif de l'Union africaine prévoit, dans son article 4-h), « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». *La participation à de telles opérations est d'une importance non négligeable pour toute organisation régionale qui cherche à consolider son statut sur la scène internationale : c'est un moyen d'accroître son influence, mais aussi de resserrer les liens entre ses membres par cet engagement dans un effort commun ; c'est également un test de la cohésion et des capacités des organisations, qui ont ainsi l'occasion de démontrer leur efficacité. De ce point de vue, l'émergence du droit de la responsabilité de protéger peut être une évolution particulièrement stimulante pour l'OIF, qui pourrait en bénéficier. D'ailleurs, l'Organisation a déjà fait les premiers pas dans la direction de son affirmation comme promoteur du principe de la responsabilité de protéger – il est vrai, surtout dans sa dimension préventive.*

Le Secrétaire général de la Francophonie se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Il s'appuie notamment sur les rapports de l'observatoire, des représentations permanentes auprès des organisations internationales et régionales, de l'Assemblée parlementaire francophone, des opérateurs, mais aussi des États et des gouvernements et plus généralement de la société civile francophone. Outre l'évaluation permanente, ce dispositif permet au Secrétaire général de réagir en cas de crise grave dans l'un des États membres. Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques appropriées afin de prévenir son aggravation ou d'accompagner sa résolution. À ce titre, il peut, comme on l'a vu et en liaison avec le Conseil permanent de la Francophonie, procéder notamment à l'envoi de facilitateurs pour contribuer à la recherche de solutions consensuelles. Ce dispositif a été utilisé plus d'une quinzaine de fois par le Secrétaire général. La Francophonie a également opté pour l'intensification et le renforcement de ses moyens d'action à travers l'envoi de missions de médiation et de facilitation dépêchées par le Secrétaire général, de la désignation d'envoyés spéciaux et de l'installation de bureaux permanents *ad hoc*.

En cas de persistance de violations ou de prolongement de la rupture de l'ordre constitutionnel, des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension peuvent

être prononcées à l'encontre des États. Lorsque de telles sanctions sont envisagées, afin de restaurer l'ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l'Homme, le Conseil permanent de la Francophonie se prononce sur le processus de retour au fonctionnement régulier des institutions et sur les garanties pour le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il détermine les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales. La question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises restent inscrites à l'ordre du jour du Conseil permanent de la Francophonie aussi longtemps que se poursuivent cette rupture et ces violations. Tel est le système normatif dont les États et gouvernements francophones ont voulu garantir l'effectivité par un mécanisme de suivi spécifique.

#### L'IMPLICATION CROISSANTE DE LA FRANCOPHONIE

L'implication croissante de l'OIF dans le domaine de la gestion de crises s'est traduite par sa participation au groupe de travail international sur la Côte d'Ivoire, ainsi qu'au comité de suivi du processus électoral en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, aux Comores et en Haïti<sup>5</sup> ;

---

5 Un accord de coopération liant l'OIF et l'ONU a été signé en juin 1997.

sur le plan technique, l'organisation a dépêché des missions d'observation électorale (plus d'une trentaine depuis 2004) et organisé des séminaires de formation et d'échanges d'expertise en matière électorale et des programmes de perfectionnement des administrations et des institutions chargées des élections. La consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit a souvent conduit le Secrétaire général à rappeler les grands principes de la Francophonie et à prendre des mesures spécifiques en application des dispositions de la Déclaration de Bamako en cas de rupture de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme : envoi de facilitateurs ou de missions de conciliation (République démocratique du Congo en 2001, Madagascar en 2002 et 2009, République centrafricaine en 2003 et 2006, Haïti en 2000 et 2004, Côte d'Ivoire en 2000 et 2005, Comores en 2000 et 2006), médiation personnelle, condamnation officielle<sup>6</sup>, suspension de la coopération, voire dans certains cas suspension de la participation de l'État concerné aux instances de la Francophonie

---

6 Réuni en session extraordinaire le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Conseil permanent de la Francophonie a fermement condamné le coup de force perpétré, le 18 février dernier au Niger, par le Conseil suprême pour la restauration de la démocratie, qui a renversé le Président Mamadou Tandja. Dans une résolution, le CPF demande aux nouvelles autorités de confirmer formellement les modalités et le calendrier d'un retour à une vie constitutionnelle véritablement démocratique et d'en assurer la mise en œuvre dans les meilleurs délais. Une mission internationale représentant l'ONU, l'OIF et les pays africains est reçue par les putschistes et reçoit des garanties sur l'organisation de prochaines élections.

(le Togo en 2005, la Mauritanie en 2005 et 2008, Madagascar<sup>7</sup> et la Guinée<sup>8</sup> en 2009).

#### LES RÉACTIONS DE LA FRANCOPHONIE

- participation au groupe de travail international sur la Côte d'Ivoire ;
- envoi des facilitateurs ou de missions de conciliation ;
- médiation personnelle ;
- condamnation officielle ;
- suspension de la coopération ;
- exclusion temporaire des États en manquement.

---

7 Le 15 décembre 2009, le CPF a décidé, dans l'attente des évolutions qui seront constatées, de reconduire les mesures de suspension à l'égard de Madagascar, en cours depuis le 2 avril 2009.

8 Le 15 décembre 2009, le Conseil permanent de la Francophonie a condamné avec la plus grande fermeté les actes délibérés de violence et les graves exactions et violations des droits de l'Homme, en particulier les viols commis par des éléments armés du Conseil national pour la démocratie et le développement (CNDD). Il a apporté son plein appui à la commission internationale d'enquête mise en place par les Nations unies. Le CPF a également décidé de renforcer les mesures de suspension qu'il avait prises à l'encontre de la Guinée et de soutenir la médiation conduite par le Président du Faso, à la demande de la CEDEAO.

Le 15 février 2010, le Secrétaire général de la Francophonie se félicite de la mise en place d'un Conseil national de Transition et de la formation d'un gouvernement de transition en Guinée : « *La formation de ce gouvernement constitue une nouvelle étape positive dans la mise en place du dispositif de la transition tel que prévu par la Déclaration conjointe de Ouagadougou* ».

Plusieurs de ces initiatives ont été couronnées de succès. Ainsi en a-t-il été aux Comores, qui, par la mise en œuvre du principe de la présidence tournante, à la suite des élections démocratiques, tenues en avril et mai 2006, ont su consolider la dynamique de réunification déjà concrétisée en 2004 ; de même en est-il allé en République Centrafricaine, où la transition, ouverte au lendemain du coup d'État de mars 2003, a été parachevée par la tenue, en mars et mai 2005, d'élections législatives et présidentielles acceptées par tous. Haïti a ouvert également une nouvelle page de son histoire avec la mise en place d'un parlement et l'investiture, le 14 mai 2006, d'un Président démocratiquement élu. Enfin la tenue, le 30 juillet 2006, des élections présidentielles et législatives en RDC, les premières depuis 45 ans, laissent augurer positivement de l'achèvement du processus.

Il faut se réjouir, dans la même perspective, de la dynamique impulsée au Togo qui a fait l'objet, pour la première fois, au titre de l'application du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, de mesures spécifiques de suspension au lendemain du coup d'État survenu en 2005. En témoigne la volonté de réforme manifestée au Togo, que vient de conforter le dialogue inter-togolais.

*Dans tous ces cas, la recherche du consensus, la volonté de bâtir un cadre constitutionnel et institutionnel approprié, la capacité des parties à poser un diagnostic clair sur l'origine du différend, comme à en surmonter les causes profondes, leur acceptation, en complément des dialogues nationaux instaurés, d'un accompagnement adéquat par la communauté internationale, dont celui, spécifique, de la Francophonie, sont à relever comme éléments déterminants*

*d'une sortie de crise durable. Ces exemples montrent que l'OIF à la fois la vocation et la volonté de participer à l'effort international collectif de consacrer le principe de la responsabilité de protéger et, le cas échéant, de réagir.*

Il faut évidemment saluer cette esquisse de savoir-faire international au contact des situations de crise ; il faut également saluer la volonté des instances de la Francophonie de ne plus se satisfaire de déclarations sur les « valeurs communes » et d'imaginer les moyens d'assurer la paix et la démocratie, grâce notamment aux mécanismes de prévention, d'évaluation et éventuellement de rétorsion. Le Secrétaire général les a utilisés à plusieurs reprises. L'autorité dont il bénéficie en Afrique, de même que son implication personnelle au service de la résolution des crises, ont souvent évité qu'elles ne dégénèrent<sup>9</sup> ; il a su faire preuve de

---

9 À titre d'illustration, le Secrétaire général de la Francophonie a exprimé sa vive inquiétude sur l'évolution de la situation aux Comores à la suite de la décision prise le 1<sup>er</sup> mars 2010 par le Congrès de l'Union des Comores de fixer la date des prochaines élections du Président de l'Union et des gouverneurs des Îles au 27 novembre 2011. Cette décision conduit de fait à une prolongation de dix-huit mois du mandat du Président de l'Union et procède d'une démarche unilatérale qui ne s'inscrit pas dans l'esprit du dialogue et la dynamique de stabilité des Accords de Fomboni de 2001, dont l'Organisation internationale de la Francophonie est garante. Tout en reconnaissant l'utilité d'une harmonisation du calendrier électoral, le Secrétaire général de la Francophonie estime que cette réforme importante doit faire l'objet d'une concertation entre tous les acteurs politiques comoriens et d'un consensus garantissant la cohésion nationale et la stabilité du pays, dans le respect des principes démocratiques et des engagements de la Déclaration de Bamako auxquels les Comores ont souscrit.

fermeté en février 2005 lors du coup d'État perpétré au Togo par le fils du président Eyadema après le décès de ce dernier : le gouvernement a été suspendu des instances francophones malgré les réticences de nombreux dirigeants, y compris français<sup>10</sup>.

#### QUESTIONS PENDANTES

- L'OIF peut-elle influencer les institutions internationales et les États pour décider le principe d'une réaction ?
- Quelle contribution l'OIF peut-elle apporter à la mise en œuvre d'une réaction internationale ?
- L'OIF est-elle susceptible d'accepter une règle internationale contraignante en matière de réaction ?

---

10 Il est vrai que cette suspension sera levée très rapidement, avant même le rétablissement d'une situation véritablement démocratique dans le pays.

## CONCLUSION

La Francophonie est nécessairement en porte-à-faux dans un monde régi surtout par les rapports de force, les rivalités et les combats, alors que son mode de fonctionnement est fondé sur l'engagement contractuel, le débat ouvert et le consensus. La Francophonie a réussi à bâtir, entre ses membres, des relations fondées sur la réflexion et la confrontation démocratique. Une des questions qui se posent à elle est de savoir comment préserver cet espace de délibération entre des intérêts légitimes et de décisions prises en commun face à des situations conflictuelles qui nécessitent quelquefois des actions coercitives. Comment agir dans un monde animé par des intérêts géopolitiques nationaux particuliers pour une instance qui n'est ni un État, ni une organisation régionale classique, ni une organisation internationale universelle ? Comment influencer sans dominer ? Sans doute, comme le fait déjà la Francophonie, en diffusant des règles négociées (il existe désormais un authentique corpus normatif francophone) ; ou encore par des actions préventives, autant civiles que politiques, pour désamorcer les conflits latents.

Face aux analyses qui ne prennent en compte que la dimension économique des événements en ignorant la culture et l'histoire, la Francophonie, par sa culture du compromis entre des visions nationales naturellement divergentes et par sa pratique avérée de la codécision, constitue un modèle attractif. Son avenir

politique repose donc sur sa capacité à agir sans peur des risques comme une communauté géopolitique consciente et comme une organisation innovante dans le monde polycentrique qui est le nôtre.

Mais pour devenir un acteur de premier plan sur la scène internationale, notamment pour faire prévaloir sa démarche spécifique dans le domaine de la responsabilité de protéger, l'organisation doit être sélective dans l'identification des secteurs d'intervention et le choix des moyens mis en œuvre. Il faut pour cela une volonté politique qui s'affirme sur le long terme.

#### RECOMMANDATIONS

##### ***Prévention***

1. Soutenir les initiatives de formation et de recherche dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises humanitaires.
2. Créer des synergies entre l'OIF et les organisations de la société civile pour développer des initiatives communes en matière d'alerte précoce.
3. Mobiliser les réseaux institutionnels francophones et renforcer la coordination entre ceux-ci et le panel de haut niveau sur l'alerte précoce et la prévention des conflits (mis en place en mars 2010) afin de mieux traiter les informations sur les situations de crise dans l'espace francophone.

### ***Assistance***

1. La dimension régionale des conflits étant fondamentale, favoriser l'approche régionale au sein de l'OIF, à travers des structures permanentes associant la diplomatie et la société civile, pour la veille, l'alerte précoce et l'assistance.
2. S'inspirer de modèles existants comme celui de l'OSCE pour déployer des observateurs en cas d'alerte. Cet envoi par l'OIF d'observateurs dans une zone de crise serait pour les protagonistes l'expression d'une implication diplomatique et politique de la Francophonie.

### ***Réaction***

1. Pour renforcer la légitimité de la Francophonie vis-à-vis des Nations unies mais aussi de ses membres, procéder à la révision de la Déclaration de Bamako pour lui conférer un caractère conventionnel, donc contraignant.
2. Plus généralement, pour assurer le *leadership* de l'OIF en matière de prévention et de résolution des conflits dans l'espace francophone, procéder à la révision de la charte pour en faire une convention internationale (au même titre que la Convention de Niamey).

# BIBLIOGRAPHIE

## TEXTES DE RÉFÉRENCE

- Charte des Nations Unies*, notamment les chapitres VI et VII.
- Assemblée générale des Nations unies. Résolution 377 (V) :  
« Union pour le maintien de la paix ».
- Assemblée générale des Nations unies. Résolution 63/308 (14 septembre 2009) : « Responsabilité de protéger ».
- Conseil de sécurité. Résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1325 (2000), 1460 (2003), 1612 (2005), 1674 (2006), 1738 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009), 1889 (2009), 1894 (2009).
- Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 17 juin 1992, A/47/277.
- Supplément à un agenda pour la paix*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 3 janvier 1995, A/50/60-S/1995/1.
- Perspectives de la sécurité et de l'intervention au siècle prochain*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 20 septembre 1999, A/54/PV.4
- La prévention des conflits armés*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 7 juin 2001, A/55/985 - S/2001/574.
- Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'Homme pour tous*, rapport du Secrétaire général de l'ONU, New York, ONU, 2005, A/59/2005.
- La prévention des conflits armés*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 18 juillet 2006, A/60/891.

*La protection des civils dans les conflits armés*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 28 octobre 2007, S/2007/643.

*La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, New York, ONU, 2009, A/63/677.

*Les opérations de maintien de la paix*, rapport Brahimi, New York, ONU, 2000, A/55/305.

*La responsabilité de protéger*, rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (rapport Evans-Sahnoun), Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001.

*Un monde plus sûr, notre affaire à tous*, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, New York, ONU, 2004, A/59/565.

*Charte de la Francophonie*, OIF, 23 novembre 2005.

Déclaration de Bamako, OIF, 3 novembre 2000.

Déclaration de Ouagadougou, OIF, 27 novembre 2004.

Déclaration de Saint-Boniface, OIF, 14 mai 2006.

*De Ouagadougou à Bucarest, 2004-2006*, rapport d'activité du Secrétaire général de la Francophonie, 2006.

*État des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2004, OIF, Délégation à la Démocratie et aux Droits de l'Homme.

*Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2006, OIF, Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme.

*Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2008, OIF, Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme.

## OUVRAGES

- Agence universitaire de la Francophonie (collectif), *Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2009.
- Agence universitaire de la Francophonie (collectif), *Francophonie et relations internationales*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2009.
- ANDREANI, Guy et HASSNER, Pierre, *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- BELANGER, Michel, *Droit international humanitaire général*, Paris, Gualino éditeur, 2007.
- CHAUVIER, Stéphane, *Justice et droit à l'échelle globale*, Paris, Vrin - EHESS, 2006.
- COLONOMOS, Ariel, *La morale dans les relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2005.
- CORTEN, Olivier, *Le droit contre la guerre*, Paris, Pedone, 2008.
- GROS, Frédéric, *États de violence - Essai sur la fin de la guerre*, Paris, Gallimard, 2006.
- Société française pour le droit international, actes des journées d'études de Hammamet, *La métamorphose de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005.
- Société française pour le droit international, actes du colloque de Nanterre de juin 2007, *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008.
- ASPECTS. *Revue d'études francophones sur l'État de droit et la démocratie*, « La responsabilité de protéger », Paris, Éditions des archives contemporaines, n° 2, 2008.

## ARTICLES

- « L'OIF et la gestion des crises », dossier, *La revue internationale des mondes francophones*, IFRAMOND, n° 2, 2010.
- BELLAMY, Alex J., « Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq », *Ethics and International Affairs*, vol. 19, 2005, pp. 31-54.
- BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence, et CONDORELLI, Luigi, « De la 'responsabilité de protéger' ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, 2006, n° 1, pp. 11-18.
- BRUNEL, Sylvie, « Les Nations unies et l'humanitaire : un bilan mitigé », *Politique étrangère*, 2005, n° 2, pp. 313-325.
- CHOUALA, Yves, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine », *Annuaire français des relations internationales*, volume VI, septembre 2005, pp. 288-306.
- DAVID, Charles, « La mondialisation de la sécurité : espoir ou leurre ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002, pp. 104-108.
- DECAUX, Emmanuel, « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », *Archives*, n° 5, janv.-déc. 2005.
- GLUME, Galia, « La responsabilité de protéger. Une réalisation croissante, sous conditions », in Jocelyne COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix*, 2006, Outremont, Québec, Athéna éditions, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, 2005, pp. 117-138.
- JONGE OUDRAAT, Chantal de, « L'ONU, les conflits internes et le recours à la force armée », *Annuaire français de relations internationales*, vol. I, 2000, pp. 817-830.
- KOLB, Robert, « Le droit international public et le concept de guerre civile depuis 1945 », *Relations Internationales*, n° 105, printemps 2001, pp. 9-29.

- MACKAY, R. A., « The Canadian Doctrine of the Middle Powers », in H.L. DYCK, H.P. KROSBY (dir.), *Empire and Nations*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, pp. 133-143.
- MARCLAY Eric, « La Responsabilité de protéger : un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », *Étude Raoul-Dandurand n° 10*, Chaire Raoul Dandurand en Etudes stratégiques et diplomatiques, novembre 2005, pp. 9-11.
- NEACK, Laura, « UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? », *Journal of Peace Research*, vol. 32, n° 2, May 1995, pp. 181-196.
- RUIZ FABRI, Hélène, « Le droit dans les relations internationales », *Politique étrangère*, 3-4/2000, pp. 659-672.
- SLAUGHTER, Anne-Marie, « Security, Solidarity and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform », *The American Journal of International Law*, vol. 99, n° 3, 2005, pp. 619-631.
- STAHN, Carsten, « Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? », *The American Journal of International Law*, vol. 101, n° 1, Jan. 2007, pp. 99-120.
- SUR, Serge, « Les Nations Unies en 2005, la sécurité collective : une problématique », *Cahier de la Fondation Res Publica*, 7 juin 2005, pp. 1-9.
- SUR, Serge, « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Institut français des relations internationales*, Série transatlantique, n° 22, septembre 2000, pp. 1-40.
- TARDY, Thierry, « L'intervention dans les années quatre-vingt-dix : réflexion autour d'un concept évolutif », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 771-786.
- TEIXEIRA, Pascal, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : Comment traiter les États déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 105-115.

## ANNEXES

### Déclaration de Bamako (3 novembre 2000)

**Nous, Ministres et Chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis à Bamako pour le Symposium International sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ;**

**Nous fondant sur** les dispositions de la Charte de la Francophonie, qui consacrent comme objectifs prioritaires l'aide à l'instauration et au développement de la démocratie, la prévention des conflits et le soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme ;

**Rappelant** l'attachement de la Francophonie à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et aux Chartes régionales, ainsi que les engagements des Sommets de Dakar (1989), de Chaillot (1991), de Maurice (1993), de Cotonou (1995), de Hanoï (1997) et de Moncton (1999) ;

**Inscrivant** notre action dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation aux droits de l'Homme (1995-2004) ;

**Considérant** l'action d'accompagnement des processus démocratiques menée par la Francophonie ces dix dernières années ;

**Soucieux** de progresser vers la démocratie par le développement économique et social et une juste répartition des ressources nationales pour un accès égal à l'éducation, à la formation, à la santé et à l'emploi ;

**Souhaitant répondre** à l'objectif fixé au Sommet de Moncton, de tenir un Symposium International sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, pour approfondir la concertation et la coopération en faveur de l'État de droit et de la culture démocratique, et d'engager ainsi une étape nouvelle dans le dialogue des États et gouvernements des pays ayant le français en partage, pour mieux faire ressortir les axes principaux tant de leur expérience récente que de leur spécificité ;

## **1 - Constatons**

- que le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, au cours de ces dix dernières années, comporte des acquis indéniables : consécration constitutionnelle des droits de l'Homme, mise en place des Institutions de la démocratie et de l'État de droit, existence de contre-pouvoirs, progrès dans l'instauration du multipartisme dans nombre de pays francophones et dans la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, contribution de l'opposition au fonctionnement de la démocratie, promotion de la démocratie locale par la décentralisation ;

- que ce bilan présente, aussi, des insuffisances et des échecs : récurrence de conflits, interruption de processus démocratiques, génocide et massacres, violations graves des droits de l'Homme, persistance de comportements freinant le développement d'une culture démocratique, manque d'indépendance de certaines institutions et contraintes de nature économique, financière et sociale, suscitant la désaffection du citoyen à l'égard du fait démocratique ;

## **2 – Confirmons notre adhésion aux principes fondamentaux suivants :**

1. La démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains ; chacun a le droit d'influer sur la vie sociale, professionnelle et politique et de bénéficier du droit au développement ;
2. L'État de droit qui implique la soumission de l'ensemble des institutions à la loi, la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, représentent autant d'éléments constitutifs du régime démocratique ;
3. La démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune dis-

- crimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association ;
4. La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur ;
  5. La démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droits, libres de s'organiser et de s'exprimer, pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la démocratie et des droits de l'Homme. Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme. Elle doit assurer à l'opposition un statut clairement défini, exclusif de tout ostracisme ;
  6. La démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'État et la société civile. La démocratie implique la participation des citoyens à la vie politique et leur permet d'exercer leur droit de contrôle ;

### 3 – Proclamons

1. que Francophonie et démocratie sont indissociables : il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits ; c'est pourquoi la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes ;
2. que, pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ;
3. que la démocratie, cadre politique de l'État de droit et de la protection des droits de l'Homme, est le régime qui favorise le mieux la stabilité à long terme et la sécurité juridique ; par le climat de liberté qu'elle suscite, la démocratie crée aussi les conditions d'une mobilisation librement acceptée par la population pour le développement ; la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable ;
4. que la démocratie, pour les citoyens – y compris, parmi eux, les plus pauvres et les plus défavorisés – se juge, avant tout, à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garanties. Il s'agit là de conditions essentielles

- à leur adhésion aux institutions et à leur motivation à devenir des acteurs à part entière de la vie politique et sociale ;
5. que, pour préserver la Démocratie, la Francophonie condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal ;
  6. que, pour consolider la démocratie, l'action de la Francophonie doit reposer sur une coopération internationale qui s'inspire des pratiques et des expériences positives de chaque État et gouvernement membre ;
  7. que les principes démocratiques, dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle et juridique, doivent également imprégner les relations internationales ;

#### **4 – Prenons les engagements suivants :**

##### **A. Pour la consolidation de l'État de droit**

1. Renforcer les capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission ;
2. Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation ;
3. Assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice

- efficace et accessible, garante de l'État de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d'action décennal du Caire adoptés par la III<sup>e</sup> Conférence des Ministres francophones de la justice ;
4. Mettre en œuvre le principe de transparence comme règle de fonctionnement des institutions ;
  5. Généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics ;
  6. Soutenir l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionales, de manière à faire émerger, à ce niveau, une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité ;

## **B. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes**

7. S'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état-civil et de listes électorales fiables ;
8. S'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence

- d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous ;
9. Garantir la pleine participation des citoyens au scrutin, ainsi que le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales ;
  10. Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État ;
  11. Prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds public, des élections ;
  12. Se soumettre aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes ;

### **C. Pour une vie politique apaisée**

13. Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières ;
14. Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ;
15. Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place

- d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;
16. Prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l'aménagement d'un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales ;
  17. Reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée ;
  18. Veiller au respect effectif de la liberté de la presse et assurer l'accès équitable de différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques ;

#### **D. Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme**

19. Développer l'esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme ;

20. Favoriser, à cet effet, l'émergence de nouveaux partenariats entre initiatives publiques et privées, mobilisant tous les acteurs engagés pour la démocratie et les droits de l'Homme ;
21. Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective ;
22. Adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'Homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d'une Cour Pénale Internationale ; appeler à sa ratification rapide par le plus grand nombre ;
23. Créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'Homme ;
24. Prendre les mesures appropriées afin d'accorder le bénéfice aux membres des groupes minoritaires, qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques, de la liberté de pratiquer ou non une religion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre ;
25. Veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions

pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant.

**À ces fins, et dans un souci de partenariat renoué, nous entendons :**

- Intensifier la coopération entre l'OIF et les organisations internationales et régionales, développer la concertation en vue de la démocratisation des relations internationales, et soutenir, dans ce cadre, les initiatives qui visent à promouvoir la démocratie ;
- Renforcer le mécanisme de concertation et de dialogue permanents avec les OING reconnues par la Francophonie, particulièrement avec celles qui poursuivent les mêmes objectifs dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme ;

**5 – Décidons de recommander la mise en œuvre des procédures ci-après pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone :**

1. Le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ;

Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace

francophone sera conduite, à des fins de prévention, dans le cadre de l'Organisation internationale de la Francophonie, sur la base des principes constitutifs énoncés précédemment. Cette évaluation doit permettre :

- de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés,
- d'apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines,
- de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ;

2. Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, les instances de la Francophonie se saisissent, conformément aux dispositions de la Charte, de la question afin de prendre toute initiative destinée à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement. À cet effet, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques :

- il peut procéder à l'envoi d'un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles. L'acceptation préalable du processus de facilitation par les autorités du pays concerné constitue une condition du succès de toute action. Le facilitateur est choisi par le Secrétaire général après consultation du Président de la Conférence ministérielle, en accord avec l'ensemble des protagonistes. La facilitation s'effectue en liaison étroite avec le CPF ;

- il peut décider, dans le cas de procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone, de l'envoi, en accord avec le CPF, d'observateurs judiciaires dans un pays en accord avec celui-ci.
3. En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, les actions suivantes sont mises en œuvre :
- Le Secrétaire général saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation ;
- La question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire, et, le cas échéant :
- confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme,
  - les condamne publiquement,
  - exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations.

Le CPF signifie sa décision aux parties concernées.

Le Secrétaire général se met en rapport avec les autorités de fait. Il peut envoyer sur place une mission d'information et de contacts. Le rapport établi dans les plus brefs délais par cette mission est communiqué aux autorités nationales pour commentaires. Le rapport de la mission, ainsi que les commentaires des autorités nationales, sont soumis au CPF, pour toute suite jugée pertinente.

Le CPF peut prendre certaines des mesures suivantes :

- refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné, à des postes électifs au sein d'organisations internationales,
- refus de la tenue de manifestations ou conférences de la Francophonie dans le pays concerné,
- recommandations en matière d'octroi de visas aux autorités de fait du pays concerné et réduction des contacts intergouvernementaux,
- suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances,
- suspension de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie,
- proposition de suspension du pays concerné de la Francophonie. En cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée.

Lorsque des dispositions sont prises en vue de restaurer l'ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l'Homme, le CPF se prononce sur le processus de retour au fonctionnement régulier des institutions, assorti de garanties pour le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il détermine les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie en

partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales.

Si besoin est, le CPF saisit la Conférence ministérielle de la Francophonie par le canal de son Président.

La question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises, reste inscrite à l'ordre du jour du CPF aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations.

**Nous, Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage,**

Adoptons la présente Déclaration ;

Demandons au Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie d'en assurer la mise en œuvre ;

Transmettons, à l'intention des Chefs d'État et de gouvernement, en vue de leur 9<sup>e</sup> Sommet à Beyrouth, le projet de Programme d'action ci-joint en annexe.

Bamako, le 3 novembre 2000

Prévention des conflits et sécurité humaine :  
déclaration de Saint-Boniface  
(14 mai 2006)

EXTRAITS

Nous, Ministres et Chefs de délégation des États et gouvernements ayant le français en partage, réunis à Saint-Boniface les 13 et 14 mai 2006, dans le cadre de la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine ;

**Nous fondant** sur les dispositions de la Charte de la Francophonie adoptée à Antananarivo en novembre 2005 ainsi que sur les orientations définies par nos Chefs d'État et de gouvernement dans le Cadre stratégique décennal de la Francophonie, adopté lors du Sommet de Ouagadougou, en novembre 2004, et **Rappelant** en particulier les objectifs stratégiques arrêtés dans ce dernier, portant sur la consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, ainsi que sur la prévention des conflits et l'accompagnement des processus de sortie de crises, de transition démocratique et de consolidation de la paix ;

**Convaincus** que, dans un monde plus que jamais interdépendant, confronté à des dangers communs et à des menaces transnationales, le multilatéralisme demeure le cadre privilégié de la coopération internationale ; que la construction de la paix, le renforcement de la sécurité collective et le développement durable à l'échelle mondiale sont une tâche commune qui doit se réaliser dans le respect de la souveraineté des États, de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à

disposer d'eux-mêmes, et que le recours à la force est du ressort ultime du Conseil de sécurité, qui l'exerce dans le respect de la Charte des Nations Unies et des règles du droit international ;

**Persuadés** que l'instauration du dialogue des cultures et des civilisations, comme l'affermissement de la solidarité entre les nations, sont de nature à réduire les tensions, à prévenir les conflits et à renforcer la lutte contre le terrorisme ;

**Convaincus également** que la prévention des crises et des conflits repose aussi sur la sécurité de l'individu, la satisfaction de ses besoins vitaux, notamment celui de vivre en paix, le respect de tous ses droits, y compris le droit au développement, toutes exigences conditionnées par l'existence d'un État de droit démocratique ; **Convaincus enfin** que la sécurité, la paix, le respect de tous les droits de l'Homme – assortis de mécanismes de garantie –, la démocratie et le développement, composantes essentielles de la sécurité humaine, sont indissociables et constituent des objectifs liés et interdépendants ;

**Conscients** de l'étape majeure que représente l'adoption de la Déclaration de Bamako de novembre 2000, pour l'affirmation de la Francophonie politique et l'approfondissement du dialogue et de la coopération entre nos États et gouvernements autour de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme, et **Reconnaissant** la contribution significative de la mise en œuvre du dispositif de Bamako aux progrès accomplis dans la promotion de la paix au sein de l'espace francophone, dans une démarche tant de prévention

structurelle que d'accompagnement des sorties de crises et des transitions ;

**Faisant nôtres** les conclusions du Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako+5) de novembre 2005, telles qu'exprimées dans l'Acte final qui a confirmé l'adhésion unanime aux engagements et au mécanisme de suivi consignés dans la Déclaration de Bamako, ainsi que la portée de celle-ci comme instrument normatif et d'action au service de la paix, sous l'impulsion du Secrétaire général, et qui a invité l'Organisation internationale de la Francophonie à accroître ses efforts en faveur de la prévention des conflits, grâce à l'alerte précoce et à la diplomatie préventive, ainsi qu'à renforcer son interaction avec les États et gouvernements membres ;

**Rappelant** les engagements souscrits par nos chefs d'État et de gouvernement lors de leurs Conférences au Sommet, notamment dans les Déclarations de Moncton (1999) et de Beyrouth (2002), en lien avec la prévention des conflits, la paix et la sécurité internationales ;

**Rappelant en particulier** le rôle précurseur joué par la Francophonie dans la Déclaration de Ouagadougou (2004) sur la responsabilité de protéger et notamment en ce qui concerne celle des États de protéger les populations sur leurs territoires et la responsabilité de la communauté internationale, lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, de réagir, dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies et sous son égide, pour protéger les populations victimes

de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ;

**Prenant acte** avec satisfaction de la reconnaissance unanime par les membres de l'Organisation des Nations Unies au titre des dispositions des alinéas 138 et 139 du Document final du Sommet mondial qui s'est tenu à New York en septembre 2005, du principe de la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité ;

**Prenant acte**, à cet égard, de la Résolution 1674 du Conseil de sécurité concernant le renforcement des efforts de protection des civils, en période de conflit armé, particulièrement les femmes et les enfants, ainsi que la responsabilité et le rôle d'accompagnement de la communauté internationale ;

**Prenant acte également** des conclusions du même Sommet, appelant à l'instauration d'un ordre international plus juste, fondé sur le caractère universel, indivisible et interdépendant des droits de l'Homme, de la sécurité et du développement, et sur les droits de tout être humain de vivre à l'abri du besoin, de la peur et dans la dignité ;

et **Rappelant** qu'à cette occasion, les États se sont engagés à définir la notion de sécurité humaine à l'Assemblée générale des Nations Unies ;

**Déterminés** à concrétiser l'ambition d'une Francophonie qui, au cours de la décennie 2005-2014, entend valoriser son approche et ses acquis au service de la prévention et du règlement des conflits, tout en accompagnant résolument les efforts de la communauté internationale visant à construire un système inter-

national plus efficace, rénové dans ses structures, ses mécanismes et ses normes ;

1. **Réitérons** notre attachement à un système multilatéral actif, efficace et imprégné des valeurs démocratiques, fondé sur le respect de l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, la souveraineté des États et le principe de non ingérence dans les affaires intérieures, et favorisant le règlement pacifique des différends et la renonciation au recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, conformément au droit international ; **Soutenons** avec intérêt, dans ce contexte, les réflexions à venir aux Nations Unies visant l'établissement de principes directeurs du recours à la force ;

2. **Soulignons** la responsabilité qui incombe à chaque État de protéger les civils sur son territoire ou sur un territoire qu'il contrôle ; **Réaffirmons** que cette responsabilité exige la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique, et les crimes contre l'humanité, ainsi que la poursuite en justice des auteurs de tels actes ; **Confirmons** la coopération pleine et entière de la Francophonie à l'égard de ses membres qui le souhaitent, pour qu'ils s'acquittent de cette responsabilité ;

3. **Soulignons** la responsabilité de la communauté internationale de réagir d'une façon opportune et décisive, et en conformité avec la légalité internationale, les principes de la Charte des Nations Unies et les prérogatives dévolues au Conseil de sécurité pour protéger les civils contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité, au cas où les moyens pacifiques s'avéreraient

insuffisants et où il serait manifeste que les autorités nationales ne protègent pas leurs populations contre de tels actes ;

4. **Réaffirmons** notre volonté de conforter l'action préventive de l'Organisation internationale de la Francophonie, telle que prévue par la Déclaration de Bamako et dans le Programme d'action annexé à celle-ci, par une utilisation optimale de ses capacités, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle spécifique dans l'observation, l'alerte précoce, la diplomatie préventive, la gestion des crises, l'accompagnement des transitions et la consolidation de la paix, et ce, dans le cadre d'une coopération systématique et rationalisée avec les Organisations internationales et régionales ;

5. **Confirmons** notre volonté politique d'agir et d'exercer pleinement notre responsabilité de prévenir l'éclatement des crises et des conflits dans l'espace francophone, limiter leur propagation, faciliter leur règlement pacifique et hâter le retour à une situation de paix durable par la mise en œuvre des dispositions librement consenties au titre de la Déclaration de Bamako et des instruments internationaux auxquels nos États sont parties ;

6. **Soutenons** les efforts que déploie le Secrétaire général de la Francophonie dans l'exercice de son mandat politique et dans la mise en œuvre du dispositif francophone d'alerte précoce, de prévention et de règlement des conflits, fondé sur la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la promotion d'une vie politique apaisée, d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme ; **Confirmons**, à

cet égard, notre disponibilité à appuyer pleinement ses initiatives destinées à engager, aux fins de prévention, le dialogue avec nos États et gouvernements, par des actions politiques ou de coopération adaptées, allant de pair ; **Nous engageons**, dans ce sens, à fournir régulièrement des informations sur l'état de mise en œuvre des engagements que nous avons pris à Bamako ;

7. **Invitons** le Secrétaire général, dans cette perspective, à rendre pleinement opérationnel le mécanisme d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ;

.....

46. **Transmettons** la présente Déclaration aux Chefs d'État et de gouvernement en vue du XI<sup>e</sup> Sommet.

Saint-Boniface, le 14 mai 2006

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	5
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES UTILISÉS.....	7
INTRODUCTION.....	9

## PREMIÈRE PARTIE. La responsabilité

de protéger – du concept à la mise en œuvre

CHAPITRE I. La responsabilité de protéger :

concept, principe, démarche opérationnelle ..... 24

CHAPITRE II. Contribution du collectif thématique

« Figures de l'État et institutionnalisation du pouvoir » au débat sur la responsabilité de protéger .... 45

## DEUXIÈME PARTIE. Une stratégie de prévention

CHAPITRE I. La politique onusienne

de la prévention : de la « diplomatie préventive »

à « la responsabilité de protéger » ..... 64

SECTION 1. « La diplomatie préventive » ..... 65

SECTION 2. La prévention sur le long  
terme et la problématique du  
développement..... 67

SECTION 3. La responsabilité de prévenir  
comme premier moment du triptyque  
prévenir, réagir, reconstruire dans  
« la responsabilité de protéger » ..... 72

SECTION 4. La primauté de la responsabilité  
de chaque État dans le domaine  
de la prévention ..... 75

CHAPITRE II. L'approche « francophone »	
de la prévention.....	80
SECTION 1. Le renforcement de la démocratie comme mécanisme de prévention (Déclaration de Bamako) .....	81
SECTION 2. La question des conflits et de la sécurité humaine au cœur de la politique francophone de la prévention (Déclaration de Saint-Boniface) .....	89
SECTION 3. Des textes à l'action : analyse des actions de prévention de l'OIF dans l'espace francophone.....	98
TROISIÈME PARTIE. Le devoir d'assistance	
CHAPITRE I. Les conditions de déclenchement de l'assistance.....	116
SECTION 1. Les partenaires de la Francophonie dans le déclenchement du passage à la deuxième étape .....	118
SECTION 2. Les éléments de détermination du seuil à partir duquel déclencher le passage à la deuxième étape .....	124
CHAPITRE II. La mise en place de mesures d'urgence en faveur des populations les plus menacées .....	132
SECTION 1. L'identification et la protection des populations les plus menacées.....	132
SECTION 2. Des programmes de formation en soutien d'une assistance aux personnes menacées.....	140

CHAPITRE III. L'instauration d'une action de fond à base d'expertise et de concertation .....	149
SECTION 1. La promotion de programmes de recherches et d'expertises.....	150
SECTION 2. Des mesures tendant à encourager la concertation .....	156
 QUATRIÈME PARTIE. La responsabilité de réagir	
CHAPITRE I. La difficile cristallisation de la responsabilité de réagir comme norme émergente du droit international .....	168
SECTION 1. Quel est le fondement juridique de la notion de « responsabilité de protéger » comme responsabilité de réagir ?.....	170
SECTION 2. Quel est le critère de la « responsabilité de protéger » comme responsabilité de réagir ?.....	182
CHAPITRE II. La définition du titulaire de la responsabilité de réagir .....	190
SECTION 1. Les organes des Nations unies ....	191
SECTION 2. Le rôle des organisations intergouvernementales .....	195
 CONCLUSION .....	204
BIBLIOGRAPHIE.....	207
ANNEXES .....	212



Depuis les années 1990, nombre de textes internationaux consacrent la sécurité des populations comme un droit de l'Homme et affirment que la protection de ces dernières incombe non seulement aux États dont elles relèvent, mais aussi à la communauté internationale.

L'un des mérites du concept de responsabilité de protéger est de dépasser l'opposition entre les États attachés à une stricte application du principe de souveraineté et ceux qui défendent les interventions militaires à des fins humanitaires. L'émergence du concept part de l'idée que la sécurité internationale doit être pensée, non plus uniquement en fonction de la sécurité des États dans le cadre d'un conflit interétatique, mais aussi en fonction de la sécurité des populations civiles victimes d'un conflit armé, surtout interne.

Le Secrétaire général de l'ONU reconnaît la nécessité de définir plus clairement la portée et l'applicabilité du principe : comment peut-il être concilié avec des concepts traditionnels tels que celui de souveraineté de l'État ? Comment ce principe doit-il être mis en œuvre et comment garantir qu'il n'en sera pas fait un usage contraire aux règles des Nations unies ? L'ONU a-t-elle les moyens de rendre ce principe opérationnel ?

La Francophonie a apporté sa contribution au débat, en adoptant en 2006 la déclaration de Saint-Boniface qui reprend et précise la notion de responsabilité de protéger. Ceci n'a rien d'étonnant pour deux raisons : d'abord la Francophonie s'inscrit clairement dans le cadre des Nations unies et aucune des réflexions engagées au sein de l'ONU ne lui est étrangère ; ensuite la Francophonie accorde la première place aux droits de l'Homme et à la dignité de la personne humaine.

La réflexion de ce recueil porte sur la plus-value que peut apporter l'OIF en s'associant à cette promotion du concept de responsabilité de protéger : plus-value en matière de réflexion sur le concept ; plus-value quant à son opérationnalité ; la réflexion du collectif s'attache également à évaluer l'efficacité politique de cette initiative de la Francophonie.