

BULLETIN n° 94

Mai 2009

## AUTEUR

Jean François Thibault  
Professeur de science politique à  
l'Université de Moncton

## DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et  
Stéphane Roussel

## RÉDACTEUR EN CHEF

Mountaga Diagne

## COORDONNATEUR

Charles Létourneau

## COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko  
Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers  
Université d'Ottawa

Jean Kenfak  
Institut des Relations Internationales  
du Cameroun

Michel Liégeois  
Université Catholique de Louvain

Marco Sassòli  
Université de Genève

Marie-Joëlle Zahar  
Université de Montréal



en politiques étrangères  
et de défense canadiennes

**I E** Institut d'études  
internationales de Montréal  
**I M** UQÀM

# PROTECTION DES CIVILS ET RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : LES ENJEUX HUMANITAIRES D'UNE SÉPARATION DU *JUS IN BELLO* ET DU *JUS AD BELLUM*

Jean François Thibault

Le 14 janvier dernier et comme il le fait désormais régulièrement deux fois par année, le Conseil de sécurité a tenu un débat ouvert sur la thématique de la protection des civils en situation de conflit armé (PdC). Celle-ci est en effet régulièrement évoquée depuis que le Secrétaire général a déposé son premier rapport sur la question en 1999 (S/1999/957) et elle a depuis cette date, fait l'objet de plusieurs déclarations présidentielles (1999/6, 2002/6, 2002/41, 2003/27, 2004/46, 2005/25, 2008/18) et résolutions portant spécifiquement sur ce thème (1265, 1296, 1674, 1738) ou sur des aspects de celui-ci, tels celles sur les femmes (1325), sur les travailleurs humanitaires (1502), sur les enfants (1612), sur la prévention des conflits (1625) ou sur la violence et l'exploitation sexuelle (1820). Au Conseil de sécurité, une vingtaine de débats ouverts ont par ailleurs spécifiquement porté sur cette thématique et de nombreuses résolutions portant sur des États ou des conflits particuliers comportent des mesures relatives à la PdC. Rares sont désormais les opérations de paix dont le mandat n'inclut pas explicitement un élément de protection des civils menacés d'une forme ou d'une autre de violence physique.

Depuis 2005, la thématique de la PdC se double cependant d'une référence nettement plus controversée cette fois à celle de la responsabilité de protéger (RdP). Développée dans un rapport publié en décembre 2001 par la Commission inter-

nationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), cette thématique fera par la suite l'objet de nombreuses discussions et certaines de ses recommandations concernant les critères normatifs seront reprises dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (voir A/59/565, 2 décembre 2004) ainsi que dans le rapport du Secrétaire général intitulé Dans une liberté plus grande (A/59/2005, 24 mars 2005). L'idée générale sera finalement insérée dans le « Document final » adopté en septembre 2005 par l'Assemblée générale des Nations unies (A/60/L.1, 20 septembre 2005). Quelques mois plus tard, le Conseil de sécurité évoquera explicitement la RdP dans le texte de la Résolution 1674 (2006) portant sur la PdC. La table était dès lors mise pour politiser les débats en accentuant la confusion quant aux liens entretenus par ces deux faces apparemment antinomiques – et, partant, d'autant plus difficiles à concilier – de l'assistance et de la protection qu'il conviendrait d'apporter aux populations en danger, c'est-à-dire vulnérables ou menacées.

## Un même dénominateur commun, mais une portée différenciée

Foncièrement, les thématiques de la PdC et de la RdP partagent pourtant un même dénominateur relatif à l'impact négatif que les conflits intra étatiques auraient de plus en plus fréquemment sur les populations civiles; lesquelles représen-

tent aujourd'hui l'une des cibles souvent privilégiées par l'un ou l'autre des divers groupes de belligérants qui sont désormais habituellement impliqués dans ces conflits. C'est ainsi une préoccupation pour la souffrance extrême des populations vulnérables, conjuguée avec des violations de plus en plus courantes du droit international humanitaire, qui motivera à la fin des années 1990 l'émergence du thème de la protection des populations civiles (voir le rapport sur la situation en Afrique préparé par Kofi Annan et dans lequel la protection des civils est pour la première fois présentée comme un « impératif humanitaire », S/1998/318, 13 avril 1998, § 49). Et c'est également la conviction d'être parfois contraint d'user de la force armée pour assurer la protection des populations directement menacées qui, dans l'ombre des échecs rwandais et bosniaque notamment et plus spécifiquement dans la foulée de l'intervention « illégale mais légitime » de l'OTAN au Kosovo, incitera la communauté internationale à réfléchir aux responsabilités de prévention et de réaction qui seraient les siennes (voir le rapport *Humanitarian Intervention : Legal and Political Aspects* produit par le Danish Institute of International Affairs en 1999 qui, avant la CIISE, évoque l'idée de la « responsabilité » qu'aurait la communauté internationale de « prévenir et de punir » les violations sérieuses des droits de la personne).

Tout au long de la première moitié des années 2000, ces deux thématiques se développeront et évoluent pour ainsi dire en parallèle l'une de l'autre tout en s'appuyant sur la conviction qu'un tel dénominateur commun existerait qui, selon les mots utilisés par le Secrétaire général dans le dernier rapport en date sur la protection des civils dans les conflits armés, devait permettre d'en « renforcer le cadre norma-

tif et opérationnel » de manière à pouvoir « prévenir » ou « atténuer » leurs souffrances (S/2007/643, 28 octobre 2007, §§ 10-11). Pour plusieurs, l'imbrication de la PdC et la RdP constituerait même le fondement d'une nouvelle disposition quant aux « actions que la communauté internationale doit entreprendre en la matière. » (Représentant argentin, S/PV.5476, 28 juin 2006, p. 17) Pour d'autres, beaucoup plus circonspects, l'interprétation à donner à la RdP soulèverait des difficultés telles que le Conseil de sécurité devrait « s'abstenir » de l'invoquer pour ne pas risquer d'en « abuser » (Représentant chinois, S/PV.5703, 22 juin 2007, p. 19). Lors du dernier débat ouvert sur la PdC qui s'est tenu en janvier 2009, la RdP aura malgré tout reçu un prudent support qui semble indiquer qu'un réel consensus est en train de s'établir quant au besoin de trouver une issue effective au défi que soulève la commission de tels actes de violence à l'encontre des populations civiles.

Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de ce dénominateur commun qui suggère que la PdC et la RdP pourraient en pratique représenter les deux faces d'une nouvelle culture de l'assistance et de la protection, leur portée respective en fait néanmoins des instruments qui demeurent à bien des égards tout à fait distincts. La thématique de la PdC est en effet étroitement liée au développement du droit international humanitaire et elle ambitionne d'élaborer des règles et des mesures visant à fournir une protection aux civils ne participant pas (ou ne participant plus) aux combats ainsi qu'à assurer le respect de leur sécurité, de leur dignité et de leur intégrité en période de conflit armé, international ou intra étatique. Pour sa part, liée à l'horizon normatif du droit international des droits de l'homme qui s'est développé en parallèle au droit international humani-

taire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la thématique de la RdP apparaît bien plus restrictive puisqu'elle concerne uniquement les crimes de masse (génocide, nettoyage ethnique, crime de guerre et crime contre l'humanité) qu'il serait de la responsabilité première des autorités nationales de prévenir. Ce n'est que lorsque celles-ci n'assurent pas cette protection, ou qu'elles ne sont pas à même de l'assurer, que la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale pourrait être invoquée et que des mesures appropriées – le cas échéant, coercitives – visant à assurer la protection des populations vulnérables et menacées pourraient être envisagées.

### Une nature distincte et des sources juridiques différentes

Au-delà de cette distinction, c'est plus fondamentalement la nature même de ces instruments d'assistance et de protection, qui se nourrissent à des sources juridiques différentes, qui contribuent à renforcer leur écart en termes d'application. En effet, si la PdC s'inscrit dans le contexte d'une réflexion sur le jus in bello, ou sur le droit dans la guerre, la RdP s'inscrit quant à elle plutôt dans le contexte d'une remise en question du jus in bellum (du droit de la guerre). Sur le plan de la doctrine, le jus in bello s'attache en effet essentiellement à encadrer le comportement des belligérants en période de conflit armé. Il cherche plus précisément à articuler ensemble deux principes : un principe de nécessité commandé par la réalité des combats ainsi que par les objectifs (la victoire) visés par le conflit armé et un principe de protection commandé cette fois par la volonté de restreindre les contrecoups des combats et des affrontements sur les populations non-combattantes ou hors de combat considérées comme innocentes.

Apprécié à la lumière du *jus contra bellum* qui s'impose durant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle (Pacte de la Société des Nations; Pacte Briand-Kellogg; Charte des Nations unies), le second principe en viendra à disposer d'une priorité lexicale alors que l'impératif de protection déterminera les limites à l'intérieur desquelles le premier principe pourrait être poursuivi, indépendamment d'un argument de *jus ad bellum*. Apprécié dans son sens classique, un tel argument s'attacherait en effet à clarifier et à définir les paramètres (cause juste, autorité appropriée, bonne intention, dernier recours, perspective de succès raisonnable, proportionnalité des moyens) permettant de déterminer si l'emploi de la force est légitime ou non.

Or ces paramètres du *jus ad bellum*, qui sont ceux identifiés dans le rapport de la CIISE en 2001 pour fonder le concept de RdP, entre en contradiction avec le régime juridique de la Charte des Nations unies qui, lui, prend plutôt la forme d'un *jus contra bellum*, c'est-à-dire d'un droit contre la guerre profondément ancré dans l'article 2 de la Charte dont le § 4 interdit expressément « de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Seules deux circonstances générales furent prévues et encadrent depuis 1945 la légitimité et les modalités d'un emploi licite de la force : d'un côté, l'autorisation d'entreprendre une action jugée nécessaire pour le « maintien » ou le « rétablissement » de la paix et de la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité peut se prévaloir en vertu des articles 24, 39 et 42 et, de l'autre côté, le « droit naturel de légitime défense ... en cas d'agression armée » auquel l'article 51 autorise les États dans l'attente d'une

saisine du dossier par le Conseil de sécurité.

Bien que certaines propositions visant l'insertion d'une clause portant sur les cas de « violation manifeste des libertés essentielles et des droits de l'homme » aient été discutées lors de la Conférence de San Francisco en 1945, le recours aux mesures coercitives motivées par de telles considérations de protection des populations vulnérables et menacées n'a pas été retenu comme pouvant justifier un emploi licite de la force. Après de vifs débats, l'article 2 § 7 insistera au contraire sur l'importance du principe de non-intervention « dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Ce principe étant considéré comme un corollaire indispensable de l'égalité souveraine des États énoncée dans l'article 2 § 1 et, par conséquent, comme un élément tout à fait essentiel au maintien de la paix et de la sécurité internationales que l'article 1 § 1 présente comme le « but premier » des Nations Unies. Dans ces circonstances, si la PdC s'insère bien dans ce régime juridique qui aura résolument écarté toute discussion du *jus ad bellum* par crainte justement d'affaiblir la force contraignante du *jus contra bellum* et de semer des doutes quant à sa capacité à maintenir la paix et la sécurité internationales, la RdP qui prend racine dans le droit international des droits de l'homme plutôt que dans le *jus in bello* et le droit international humanitaire vient directement mettre en cause ce *jus contra bellum* et, par conséquent, relancer la problématique du *jus ad bellum*.

### Maintenir ou imposer la paix

C'est en effet dans la foulée des vicissitudes que connaîtra ce régime de *jus contra bellum* largement impuissant à

sanctionner les comportements illicites que s'improvisera dans les interstices du système de sécurité collective – c'est-à-dire à mi-chemin entre les méthodes traditionnelles de règlement pacifique des différends (Chap. VI) et les mesures coercitives destinées à imposer la paix (Chap. VII) – une pratique *sui generis* de maintien de la paix cohérente avec l'esprit de San Francisco, certes, mais dont les limites politiques, opérationnelles et surtout doctrinales apparaîtront néanmoins assez clairement dès le début des années 1960 dans le contexte de l'Opération des Nations unies au Congo (H.I. Nicholas, « UN Peace Forces and the Changing Globe : The Lessons of Suez and Congo », *International Organization*, vol. 17, no. 2, 1963, pp. 321-354). Privé de bras armé et donc de la possibilité de pouvoir employer la force pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales comme le prévoyait l'article 39, les Nations unies se sont ainsi engagées dans des opérations de maintien de la paix relevant d'un inusité « Chap. VI et demi ». Conduites par des forces armées sous mandat des Nations unies, ces opérations reposaient sur l'application de trois principes de base qui se soutenaient mutuellement : le consentement des parties, l'impartialité des troupes déployées et le non recours à la force sauf en cas de légitime défense. Ce faisant, ces opérations ne visaient pas en tant que telle l'application des mesures prévues dans l'article 42 de la Charte, elles ne contrevenaient donc pas non plus au *jus contra bellum* et plus spécifiquement aux articles 2 § 4 et 2 § 7 concernant l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force et la non-intervention dans les affaires domestiques d'un État.

Or, si l'emploi de la force dans les seuls cas de légitime défense est toujours considérée comme un principe de base

des opérations de paix, son appréciation a néanmoins considérablement évolué dans le temps pour prendre une signification de plus en plus large, passant de la défense de la liberté de mouvement des troupes déployées, à la défense du mandat et de la mission, à celle de la sécurité des habitants et des populations vulnérables et menacées et à la protection des droits de la personne (S. Wills, *Protecting Civilians. The Obligations of Peacekeepers*, Oxford, OUP, 2009, chap. 1). Durant les années 1990, la nature même des conflits et des belligérants impliqués ont également contribué à l'évolution des mandats autorisés par le Conseil de sécurité qui impliqueront couramment la possibilité d'« employer tous les moyens nécessaires » pour prévenir les troubles ou pour assurer la protection des populations civiles soumises à une « menace imminente d'atteinte à leur intégrité physique ». Or, même si l'emploi de la force se fait à un niveau tactique plutôt que stratégique et qu'il ne s'agit peut-être pas d'opération visant à imposer la paix à proprement parler, la ligne demeure particulièrement mince entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix (consulter *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies - Principes et Orientations*, DOMP, 2008, p. 38) et la césure entre les deux, qui apparaît à bien des égards artificielle aujourd'hui, ne permet plus guère d'écarter la problématique du jus ad bellum qui se trouve en quelque sorte relancée à la marge de cette évolution du principe de l'emploi de la force dans les seuls cas de légitime défense.

C'est dans les interstices de cette césure, qui éclaire les limites auxquelles sont confrontées les opérations de paix (S. Chesterman, « *The Use of Force in UN Peace Operations* », DOMP Best Practi-

ces, août 2004), que s'expose peut-être le plus nettement la tension entre la PdC et la RdP. Alors que la PdC concerne les opérations de paix mandatées par les Nations unies et qu'elle demeure toujours soumise aux principes de bases (et aux réserves qu'ils impliquent dont témoignent les formules suivantes désormais insérées dans le texte des résolutions incluant un aspect de protection : « sans préjudice de la responsabilité » du gouvernement hôte; « dans les limites de ses capacités »; « dans les zones de déploiement »), la thématique ouverte par la RdP renvoie plutôt à la question de la légitimité de la menace ou de l'emploi de la force à des fins de protection. Non seulement la RdP implique-t-elle d'aller au-delà de ces principes – lesquelles semblent en effet moralement extrêmement douteux étant donnée la nature même des actions auxquelles il est fait référence dans le cadre de la RdP –, mais elle requiert vraisemblablement de revoir les réquisits du jus contra bellum.

### Penser la complémentarité de la PdC et de la RdP

Au fond, ce que l'on tend parfois à perdre de vue, c'est le fait que la question de l'assistance et de la protection qu'il conviendrait d'apporter aux populations vulnérables et menacées ne pourra vraisemblablement pas faire l'objet d'une solution univoque qui nous contraindrait à faire un choix entre la PdC et la RdP. Si elle est indiscutablement liée au jus in bello et donc à la thématique de la PdC, elle l'est également au jus ad bellum et donc à la légitimité d'une intervention coercitive qui

serait fondamentalement motivée par une finalité de protection comme le présuppose précisément la thématique de la RdP. La difficulté survient ici de ce que la PdC est fréquemment comprise à la lumière d'une séparation nette entre le jus in bello et le jus ad bellum. C'est ainsi par exemple que le Comité international de la Croix-Rouge fonde son action sur le terrain sur cette séparation qui apparaît comme une garantie de sa neutralité, de son impartialité et de son indépendance face aux parties impliquées et, partant, comme un gage de son efficacité comme substitut des autorités protectrices quant à l'intérêt des personnes couvertes par ses activités puisque, précisément, la question de la légitimité des méthodes utilisées est ainsi découplée de celle des combats et du conflit armé proprement dit.

Dans ces circonstances, et à tout le moins sur le plan doctrinal dans un premier temps, le véritable défi (et la principale difficulté) consistera à repenser la complémentarité du jus ad bellum et du jus in bello et, ce faisant, la possible articulation de la PdC et de la RdP. Car si le dénominateur de ces deux thématiques apparaît commun, leurs conditions de possibilité respectives s'articulent-elles dans des horizons normatifs passablement différents qu'il serait particulièrement contre-productif, notamment du point de vue des victimes et donc des populations en danger, de se refuser justement à apprécier comme un défi. ¶