



Note politique d'Oxfam International sur la Responsabilité de Protéger

Aperçu global : Position d'Oxfam International sur la Responsabilité de Protéger (R2P)

Oxfam International (OI) a chaleureusement accueilli l'accord conclu lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, stipulant que tous les gouvernements ont la responsabilité de protéger leur population civile du génocide, du nettoyage ethnique, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Aujourd'hui, il est urgent que tous les gouvernements inscrivent cet engagement dans des politiques effectives qui aident à prévenir et à mettre un terme aux atrocités de masse, et à reconstruire des sociétés brisées par les conflits afin d'empêcher que de telles atrocités se reproduisent.

Ceci relève essentiellement de la responsabilité individuelle des États. Lorsqu'ils ont besoin d'aide ou échouent à remplir leur mission, c'est à la communauté internationale de partager cette responsabilité. Il est impératif que les gouvernements et la communauté internationale s'acquittent de leur Responsabilité de Protéger :

- en agissant efficacement lors des conflits où les civils sont menacés de génocide, de nettoyage ethnique, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Une action efficace visant à empêcher et à mettre un terme aux atrocités de masse est la voie prioritaire pour développer cette norme que les gouvernements auront à appliquer à l'avenir.
- en renforçant les capacités nécessaires à la prise en charge de la Responsabilité de Protéger par les gouvernements, les organisations régionales et les institutions internationales, essentiellement à travers des instruments civils. Cela nécessite que les pays riches apportent un soutien massif aux gouvernements du Sud et aux organisations régionales pour renforcer ces capacités.
- n démontrant, dans leurs actions et leurs discours, que la R2P vise à prévenir et à faire cesser les atrocités de masse, ainsi qu'à aider à reconstruire les sociétés en situation de post-conflit afin de prévenir de nouvelles atrocités. Ceci passe essentiellement par un soutien des gouvernements nationaux et implique un recours beaucoup plus poussé aux outils existants et novateurs en matière de prévention des conflits. La R2P n'est **pas**, en première instance, une question d'opérations militaires extérieures.

1. Contexte

La Responsabilité de Protéger a été approuvée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies lors du Sommet mondial de 2005¹. Elle confirme que chaque État a la Responsabilité première de protéger sa propre population du génocide, du nettoyage ethnique, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Elle reconnaît que « la communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette Responsabilité », et que lorsqu'un État est incapable ou refuse d'assumer cette charge, c'est à la communauté internationale que revient la responsabilité d'agir. Cet accord a été élaboré à partir des responsabilités existantes des gouvernements au regard de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et des Conventions de Genève de 1949. Toutes les Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève avaient déjà l'obligation d'aider à faire respecter les Conventions à travers le monde.

Au niveau du concept, la Responsabilité de Protéger est un cadre essentiel axé sur les droits de tous les individus ainsi que sur la responsabilité de tous les États et, dans un second temps, de la communauté internationale. Elle a été développée en guise de réponse à l'échec catastrophique de la communauté internationale à prévenir le génocide et les autres atrocités de masse perpétrés dans les années 90, notamment au Rwanda. Le concept a d'abord été proposé en 2001 par une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) présidée par des officiels

¹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/60/1 (paragraphe 138-139). Document final du Sommet mondial de 2005.

algériens et australiens, et soutenue par le Canada². Le rapport de cette Commission n'était pas une charte consacrée à l'intervention, mais une charte des droits des civils soulignant les responsabilités que les États avaient toujours eues. Il posait le recours à l'action militaire comme un outil d'exception, réduit à des circonstances limitées. Il insistait beaucoup plus sur les moyens pacifiques destinés à : 1) prévenir les atrocités de masse ; 2) y réagir et y mettre un terme ; et 3) aider ensuite à la reconstruction des sociétés afin que de telles atrocités ne se reproduisent plus.

A l'image de l'Union Africaine – qui avait en 2000 proclamé sa « non indifférence » envers le génocide et les autres atrocités de masse – le rapport original de la CIISE témoignait de la solidarité envers ceux qui souffrent dans les conflits. En 2005, les gouvernements africains constituaient le principal groupe à poser la R2P comme un engagement de solidarité envers ceux qui souffrent de ces crimes en Afrique et ailleurs dans le monde.

Depuis 2005, la plupart des gouvernements ont fait preuve de lenteur pour traduire l'accord du Sommet mondial en des changements effectifs de leurs politiques destinées à empêcher les atrocités de masse, y mettre un terme et reconstruire les sociétés en situation de post-conflit. Certaines avancées positives ont été réalisées, notamment la nomination aux Nations Unies de Conseillers spéciaux pour la Prévention des génocides et des atrocités de masse, la Prévention et la Résolution des conflits, et la Responsabilité de Protéger ; et, en 2008, la création du Centre Mondial pour la Responsabilité de Protéger³ et la Coalition des ONG pour la Responsabilité de Protéger⁴. Mais reste l'impérative nécessité de transformer les discours du Sommet mondial en une action plus efficace.

2. Position d'Oxfam International sur la Responsabilité de Protéger

Les gouvernements devraient agir non seulement pour mettre fin aux crimes en cours, mais également pour les prévenir et aider à reconstruire les sociétés afin d'empêcher de futures atrocités. Ils devraient pour cela recourir à des stratégies diplomatiques, économiques, juridiques et politiques. S'acquitter de la Responsabilité de Protéger implique parfois des opérations de maintien de la paix mandatées par l'ONU. L'un des plus grands échecs des États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger réside dans leur incapacité à financer correctement les opérations de maintien de la paix, qu'elles soient onusiennes ou mandatées par l'ONU (y compris l'Union africaine). S'acquitter de la Responsabilité de Protéger ne pourra faire appel à aucune autre forme d'action militaire sans le consentement du gouvernement national concerné, excepté dans de très rares circonstances.

Pour que la R2P passe des paroles aux actes, les gouvernements devraient :

- agir efficacement pour prévenir et mettre un terme aux atrocités.
- bâtir les capacités d'action et aider les gouvernements nationaux et les organisations régionales à en faire de même, en se focalisant principalement sur les capacités civiles.
- démontrer, par leurs actions et leurs déclarations, que la R2P est avant tout une affaire de prévention et, en cas d'échec, d'action pour mettre fin aux atrocités grâce à un ensemble d'actions pacifiques. Cela nécessite aussi de soutenir les gouvernements nationaux pour qu'ils aillent dans cette voie. Un soutien accru aux opérations de maintien de la paix onusiennes et mandatées par l'ONU est une partie de la solution, mais toute autre forme d'action militaire ne doit être utilisée qu'en dernier ressort et de façon exceptionnelle.

2.1. Prévenir les atrocités de masse *maintenant*

La R2P contribue à élargir l'éventail déjà important des outils à disposition de tous les acteurs – de l'ONU aux gouvernements, des organisations de la société civile (nationales et internationales) aux individus. Des outils que ces acteurs se doivent de mettre en oeuvre pour garantir la sécurité, le respect des droits humains et la protection des civils de la violence, des privations et de la coercition. Si elle est utilisée comme il se doit, la R2P peut : contribuer à accroître l'efficacité des actions destinées à protéger les civils des pires abus ; encourager les gouvernements à franchir les étapes nécessaires à la prévention et à répondre à toutes les situations où les civils sont menacés par les crimes listés lors du Sommet mondial des Nations Unies.

² Commission internationale de l'Intervention et de la souveraineté des États, La Responsabilité de Protéger, Ottawa : Centre de Recherche sur le Développement international, Décembre 2001.

³ <http://www.globalcenter2p.org> Oxfam International est membre du Conseil consultatif du Centre mondial pour la Responsabilité de Protéger.

⁴ <http://www.responsibilitytoprotect.org>

Agir efficacement pour protéger les civils – ce qui est d'abord et avant tout du ressort des gouvernements nationaux, avec le soutien de la communauté internationale – doit être la voie prioritaire pour développer la norme dont les gouvernements s'acquitteront toujours à l'avenir. (Consultez www.oxfam.org pour connaître les dernières notes d'information d'Oxfam International sur la protection des civils dans les crises actuelles).

L'action militaire ne représente qu'une part très restreinte de l'éventail d'actions destinées à appliquer la R2P. L'inévitable controverse découlant de l'action militaire rappelle qu'il est essentiel de poser des principes clairs quant aux cas où une force non-consensuelle devrait ou non être autorisée à agir pour prévenir les atrocités de masse. Une telle option ne doit être utilisée que lorsqu'elle rencontre les cinq principes proposés par Kofi Annan au Conseil de Sécurité en 2005 : une cause juste, une bonne intention, une utilisation en dernier recours, une proportionnalité des moyens et une perspective raisonnable de succès, les conséquences de l'action militaire ne devant pas être pires que l'inaction.

Dans les rares cas où ces principes sont réunis, les membres permanents du Conseil de Sécurité doivent renoncer à user de leur droit de veto, afin d'éviter des délais inacceptables ou des obstacles à l'action. S'ils n'agissent pas de la sorte, ils devront probablement affronter des appels sans cesse grandissants, tels que ceux de la CIISE invitant à considérer des moyens alternatifs ; de l'Assemblée générale des Nations Unies, déterminant si une telle action est ou non basée sur la résolution de 1950 « Unis pour la paix » ; ou encore du Conseil de Sécurité autorisant *ex post facto* des organisations régionales à agir (plutôt que l'autorisation préalable requise par l'article 53 de la Charte des Nations Unies).

Bien qu'il semble politiquement irréaliste que le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale adoptent des principes sur le recours à la force dans un futur proche, la proposition émise par Kofi Annan en 2005 reste parfaitement raisonnable :

Il ne s'agit pas de remplacer le Conseil de sécurité dans son autorité, mais d'améliorer son fonctionnement. Ainsi, lorsqu'ils envisagent d'autoriser ou d'approuver le recours à la force armée, les membres du Conseil devraient déterminer ensemble la manière de mesurer la gravité de la menace; la légitimité du motif de l'intervention militaire proposée; s'il est plausible qu'une solution autre que le recours à la force pourrait faire cesser la menace; si l'intervention militaire envisagée est proportionnelle à la menace considérée; et si il existe des chances raisonnables que cette intervention réussisse. En examinant de la sorte tout projet d'intervention militaire, le Conseil donnerait plus de transparence à ses débats et ses décisions seraient plus susceptibles d'être respectées, aussi bien par les gouvernements que par l'opinion publique mondiale. Je recommande donc au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant ces principes et faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décidera d'autoriser ou de demander le recours à la force⁵.

2.2 Insister sur la prévention et le soutien

Bien plus que l'action militaire, s'acquitter de la R2P requiert des gouvernements de recourir avec vigueur aux instruments existants et nouveaux en matière de prévention des conflits (systèmes d'alerte précoce, médiation, sanctions économiques, missions d'observation et pressions politiques pour se conformer aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire) et de promouvoir la résolution pacifique des différends. Le rapport de la CIISE présentait un résumé d'actions destinées à prévenir les atrocités de masse, rapport encore pertinent aujourd'hui. Les gouvernements peuvent aider à prévenir les atrocités en :

... assurant un traitement équitable et l'égalité des chances pour tous les citoyens... Quant aux moyens nécessaires pour y parvenir, ils relèvent essentiellement de la responsabilisation et de la bonne gouvernance, de la protection des droits de l'homme, de la promotion du développement socioéconomique et de la répartition équitable des ressources. Par ailleurs, la réussite de la prévention nécessite souvent – et dans bien des cas exige – un appui résolu de la communauté internationale. Cet appui peut prendre diverses formes. Il peut consister en une aide au développement et en d'autres actions susceptibles de contribuer à éliminer les causes profondes d'un conflit potentiel; il peut

⁵ Annan K (2005), « Dans une liberté plus grande : Développement, Sécurité et Respect des droits de l'Homme pour tous », Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, Paragraphe 126,

s'agir d'un soutien aux initiatives prises localement pour promouvoir la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme ou l'état de droit; ou il peut prendre la forme de missions de bons offices, d'efforts de médiation et d'autres actions destinées à favoriser le dialogue ou la réconciliation. Dans certains cas, l'appui international aux efforts de prévention peut prendre la forme de mesures d'incitation; dans d'autres, il peut s'agir du recours à des mesures contraignantes, voire punitives.

Il est par ailleurs impossible de prévenir les atrocités de masse sans freiner, dès la source, les flux d'armes et de munitions. Les gouvernements devraient adopter et mettre en oeuvre des accords juridiquement contraignants à un niveau national, régional et mondial afin d'empêcher les exportations d'armes irresponsables lorsque ces armes risquent de porter atteinte au développement durable ou d'être utilisées pour commettre des violations massives des droits de l'Homme ou des violations graves du droit international humanitaire.

2.3 Se donner les moyens de faire plus à l'avenir

Dans certains cas, la seule chose empêchant les gouvernements de protéger leurs citoyens est leur manque de détermination. De nombreux gouvernements, organisations régionales et les Nations Unies ont à leur disposition un ensemble d'instruments politiques qui sont souvent laissés de côté. L'un des défis majeur est d'accroître la capacité des gouvernements du Sud et des organisations régionales. Il est particulièrement essentiel :

- d'accroître les capacités diplomatiques afin de négocier et d'arbitrer les situations où la violence peut être stoppée par une intervention diplomatique précoce et efficace.
- de constituer un répertoire de sanctions appropriées, disposant d'un mécanisme efficace prêt à être appliqué immédiatement pour surveiller leur application et leur efficacité.
- d'élaborer une gamme complète de capacités civiles pouvant être immédiatement déployées.

Il est aussi impératif de former les forces militaires à la protection des civils. Les gouvernements, les organisations régionales et le Département des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies ont besoin d'une doctrine militaire incluant la protection des civils et des directives détaillées sur la façon de la mettre en oeuvre. En outre, les gouvernements doivent rapidement combler le fossé entre les demandes de maintien de la paix émanant des Nations Unies et les ressources mises à disposition. Ceci nécessite entre autres que les gouvernements les plus développés au niveau militaire fournissent davantage de ressources matérielles et humaines. Le développement des capacités des organisations régionales, et notamment de l'Union Africaine, continue d'être freiné par le financement peu fiable des pays riches. Le Conseil de Sécurité, en particulier, devrait garantir des sources de financement fiables à l'UA et à toute autre organisation régionale conduisant des opérations autorisées par le Conseil.

3. Recommandations

Pour des recommandations exhaustives, veuillez vous référer au rapport *For a Safer Tomorrow* d'Oxfam International, publié en septembre 2008. Ces recommandations incluent :

Gouvernements nationaux

- accorder une priorité majeure à la protection des civils dans chaque stratégie de sécurité militaire et domestique, en ne tolérant aucun abus (y compris les abus sexuels) des forces de sécurité.
- incorporer les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dans la législation nationale, et les appliquer avec fermeté.

Organisations régionales

- développer la capacité de l'UA et d'autres organisations, et encourager le recours à la médiation, à la diplomatie, à des sanctions ciblées sur les décideurs politiques et militaires, ainsi qu'aux incitations et à des instruments juridiques et, dans des cas exceptionnels, à la force militaire pour protéger les civils.
- fournir un financement international accru, fiable et prévisible destiné à soutenir les organisations régionales, ceci étant également valable pour les contributions du Conseil de Sécurité aux opérations de maintien de la paix autorisées par l'ONU mais déléguées aux

organisations régionales (ou un arrangement alternatif qui garantisse un financement fiable et intégral).

Conseil de Sécurité de l'ONU

Le Conseil de Sécurité devrait :

- démontrer un plus grand empressement à protéger les civils dans les crises nouvelles et oubliées, en appliquant de façon opportune des sanctions ciblées sur les décideurs politiques et militaires – gel des avoirs, interdictions de voyager, etc. – pour empêcher et mettre un terme aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité, et au génocide ; cela nécessite aussi de renforcer la coopération avec la Cour Pénale Internationale.
- garantir l'amélioration continue des opérations de maintien de la paix pour protéger les civils, notamment de la violence sexuelle. Ceci appelle entre autres à traduire la doctrine des Nations Unies relative à la protection des civils dans des modules de formation au maintien de la paix, avec une ventilation des actions spécifiques à engager, des évaluations de performance et un calendrier des améliorations à apporter.
- renforcer sa légitimité en tant qu'unique entité pouvant autoriser une action militaire en :
 - adoptant des principes clairs pour guider ses futures décisions concernant le recours à la force – ceux proposés par Kofi Annan constituant une bonne base.

Les membres permanents du Conseil de Sécurité devraient :

- renoncer à utiliser leur droit de veto dans des situations de crimes de guerre, de génocide, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité naissants ou actuels.