

RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER ET PROTECTION DES CIVILS DANS LES CONFLITS ARMÉS : UN RAPPROCHEMENT AU DÉTRIMENT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE?

*Raphaël van Steenberghe**

L'article s'interroge sur le rapprochement dont témoigne la pratique récente entre la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés. Il en analyse le bien-fondé en mettant en lumière les éléments de convergence et de divergence entre les deux notions ainsi que l'influence exercée par la première sur la seconde. Il s'interroge par ailleurs sur les effets, positifs et négatifs, d'un tel rapprochement sur le droit international humanitaire dans la mesure où la notion de protection des civils dans les conflits armés est principalement fondée sur ce droit. L'article conclut que, bien que la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés se caractérisent par certains traits communs, tels que leur objectif final et les termes généraux dans lesquels se décline leur protection, les deux notions présentent des différences fondamentales, notamment en raison de leur logique sous-jacente propre. Il relève une logique de réaction propre à la responsabilité de protéger dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés. Si ce phénomène présente l'avantage, au niveau de l'application du droit international humanitaire, de porter l'accent sur la possibilité et la nécessité d'une réaction de la communauté internationale en cas de violation de ses règles relatives à la protection des civils, il n'est pas sans risque pour ce droit, notamment celui d'affecter l'élément de neutralité qui le caractérise ou d'entraîner une certaine confusion de la responsabilité première et collective qu'il prévoit avec celles mises en œuvre par la responsabilité de protéger.

This article explores the increasing conflation between the responsibility to protect and the protection of civilians in armed conflict. The merits of such conflation are assessed in light of the convergent and divergent characteristics of those concepts and the influence of the former on the latter is discussed. Its positive and negative effects on international humanitarian law, insofar as the protection of civilians in armed conflict is enshrined in said law, are also examined. Although the responsibility to protect and the protection of civilians in armed conflict share common features, such as their ultimate objective and the general content of their protection, this research concludes that there are fundamental differences in their underlying logic. It reveals a logic specific to the responsibility to protect within the concept of the protection of civilians in armed conflict. Thus, if this phenomenon provides the added benefit of emphasizing the need for a response from the international community, in case of any violation of international humanitarian law relating to the protection of civilians, it is not without risk for this law, especially that of compromising its neutrality or of confounding its primary collective responsibility with those afforded by the responsibility to protect.

* Chercheur qualifié du Fonds National de la Recherche Scientifique (FNRS) au sein du Centre de droit international de l'Université catholique de Louvain (UCL) ; chargé de cours à l'UCL et professeur invité à l'École royale militaire de Belgique ainsi qu'à l'Institut catholique de Lille. Licencié en droit et en philosophie à l'UCL (*magna cum laude*); LLM in International Law à l'Université de Cambridge (*upper second class*). Expertise en droit international public, droit international humanitaire, droit international pénal et droits de l'homme. Cet article est le résultat de recherches menées en partie dans le cadre d'un séjour scientifique à l'Université de Columbia (New York). L'auteur remercie le professeur Dirk Salomons pour ses conseils avisés ainsi que Naomi Kikoler, membre du *Global Center for the Responsibility to Protect*, pour ses précieux commentaires sur le sujet. Les positions défendues dans cet article ne sont bien entendu attribuables qu'à l'auteur. La plupart de ces positions seront également présentées dans un article à paraître sur le sujet dans une revue anglo-saxonne (*Goettingen Journal of international Law*).

La responsabilité de protéger est une notion bien connue des internationalistes. Elle trouve son origine dans les travaux de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, en particulier dans le rapport que celle-ci a rendu en décembre 2001¹. La Commission avait été établie à l'initiative du Canada en vue de répondre aux préoccupations exprimées par le Secrétaire général des Nations unies au lendemain de l'intervention controversée de l'OTAN au Kosovo en 1999. Le Secrétaire général avait fait part à l'Assemblée générale des Nations unies de ses inquiétudes quant à la difficulté d'envisager une

[réaction] à des situations comme celles [du] Rwanda ou [de] Srebrenica [dans lesquelles étaient commises] des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée [la] condition d'être humains [...], si l'intervention humanitaire constitu[ait] effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté².

La Commission a proposé de substituer à cette notion controversée d'intervention humanitaire celle plus large de responsabilité de protéger. Cette proposition a été favorablement accueillie par la plupart des organisations non gouvernementales³. Grâce au travail considérable de lobbying de ces organisations, qui se sont rapidement regroupées à cet effet en une coalition internationale⁴, la notion de responsabilité de protéger a connu des développements majeurs. Elle a été consacrée dans de nombreux documents internationaux, y compris des textes contraignants.

¹ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, décembre 2001, en ligne: Royaume de Belgique: Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement <http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/rapport%20intern%20comm%20inzake%20interv%20en%20soev%20staat%20over%20beschermingsver_fr_tm313-70467.pdf> [CIIS].

² *Ibid* aux pp VII-VIII.

³ Voir les déclarations des organisations non gouvernementales lors des tables rondes organisées par la CIIS avant la rédaction du rapport et, en particulier, International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background*, décembre 2001, aux pp 349-61, en ligne : International Development Research Centre <<http://web.idrc.ca/openbooks/963-1/>>. Voir également, au sujet du changement de terminologie opéré par la notion de responsabilité de protéger, la déclaration d'un représentant du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Beat Schweizer, « "Responsibility to Protect": Le point de vue du CICR », *Horizons et débats* (19 mai 2008) en ligne: Horizons et débats <<http://www.horizons-et-debats.ch/index.php?id=941>>.

⁴ Il s'agit de l'*International Coalition for the Responsibility to Protect*, regroupant de nombreuses organisations non gouvernementales, telles qu'*Human Rights Watch* et *International Crisis Group*; voir, pour des informations à cet égard, International Coalition for the Responsibility to Protect, en ligne: ICRtoP <<http://www.responsibilitytoprotect.org/>>. Voir, plus généralement, au sujet de la responsabilité de protéger et de la société civile, Raphaël van Steenberghe, « Non-State Actors » dans Gentian Zyberi, dir, *An Institutional Approach to the Responsibility to Protect*, Cambridge, CUP, 2013, 33. Il est intéressant de constater que les organisations non gouvernementales avaient déjà opté pour une telle méthode d'action en 2005 afin de soutenir la création d'une cour pénale internationale: voir en effet la *Coalition pour la Cour Pénale Internationale*, en ligne: Coalition pour la Cour Pénale Internationale <<http://www.iccnw.org/?mod=coalition>>; voir, pour des informations à cet égard, Gaëlle Breton-le-Goff, « NGO's Perspectives on Non-State Actors » dans Jean d'Aspremont, dir, *Participants in the International Legal System. Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law*, London, Routledge, 2011, 250 [d'Aspremont].

Les premières références apparaissent dans le rapport de 2004 du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement⁵ ainsi que dans celui, rendu la même année, par le Secrétaire général des Nations unies, intitulé *Dans une liberté plus grande : Vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous*⁶. Ces documents témoignent d'une conception particulièrement progressiste de la responsabilité de protéger, le rapport du groupe de personnalités de haut niveau faisant notamment état d'une « nouvelle norme de l'obligation collective internationale de protection »⁷. La référence sans doute la plus importante, car consacrant un premier accord (politique) entre États sur le sujet, qui donne une définition générale de la notion de responsabilité de protéger dont le champ d'application y est néanmoins clairement limité aux crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocides et nettoyages ethniques, est celle figurant aux fameux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005⁸. Le document recommande par ailleurs expressément à l'Assemblée générale des Nations unies de poursuivre l'examen de la question. C'est sur cette base que des débats, le plus souvent informels⁹, sont régulièrement tenus depuis lors devant l'Assemblée et que des rapports annuels sont rendus par le Secrétaire général sur le sujet¹⁰. Enfin, plus remarquables sont sans doute les références à la notion de responsabilité de protéger dans les résolutions récemment adoptées par les organes onusiens¹¹, en

⁵ Doc off AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/565 (2004) aux paras 201-203 [Doc NU A/59/565].

⁶ *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Doc off AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/2005 (2000) au para 132.

⁷ Doc NU A/59/565, *supra* note 5 au para 202.

⁸ Doc off AG NU, 60^e sess, Doc NU A/60/L.1 (2005) à la p 33.

⁹ Six dialogues interactifs informels ont eu lieu au sein de l'Assemblée générale : le premier en 2009, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, Doc off AG NU, 63^e sess, Doc NU A/63/677 (2009) [*La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*]; le second en 2010, *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*, Doc off AG NU, 64^e sess, Doc NU A/64/864 (2010); le troisième en 2011, *Le rôle des arrangements régionaux et sous-régionaux pour la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, Doc off AG NU, 65^e sess et Doc off CS NU, 2011, Doc NU A/65/877-S/2011/393 (2011); le quatrième en 2012, *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*, Doc off AG NU, 66^e sess et Doc off CS NU, 2012, Doc NU A/66/874-S/2012/578 (2012) [*Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*]; le cinquième en 2013, *Responsabilité de protéger: Responsabilité des Etats et prévention*, Doc off AG NU, 67^e sess et Doc off CS NU, 2013, Doc NU A/67/929-S/2013/399; et le dernier en 2014, *Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger*, Doc off AG NU, 68^e sess et Doc off CS NU, 2014, Doc NU A/68/947-S/2014/449.

¹⁰ Six rapports ont été rendus sur le sujet, portant sur la thématique abordée dans le cadre des dialogues interactifs informels devant l'Assemblée générale, *supra* note 9.

¹¹ Voir notamment, outre les résolutions du Conseil de sécurité (*Résolution 2014 (2011)*, Rés CS 2014, Doc off CS NU, 6634^e séance, Doc NU S/RES/2014 (2011) sur la situation au Yémen; *Résolution 2016 (2011)*, Rés CS 2016, Doc off CS NU, 6640^e séance, Doc NU S/RES/2016 (2011) et *Résolution 2040 (2012)*, Rés CS 2040, 6733^e séance, Doc NU S/RES/2040 (2011) sur la situation en Libye ainsi que *Résolution 2085 (2012)*, Rés CS 2085, Doc off CS NU, 6898^e séance, Doc NU S/RES/2085 (2012) sur la situation au Mali), celles de l'Assemblée générale des Nations unies (*Situation on human rights in the Syrian Arab Republic*, Rés AG 66/176, Doc off AG NU, 66^e sess, Doc NU A/RES/66/176 (2011) et *La situation en République arabe syrienne*, Rés AG 66/253, Doc off AG NU, 66^e sess, Doc NU A/RES/66/253 (2011)) et du Conseil des droits de l'homme (*La situation actuelle des droits de l'homme en République arabe syrienne dans le contexte des événements récents*, Rés AG S-16/1, Doc

particulier le Conseil de sécurité¹², que ce soit dans des résolutions concernant certaines thématiques générales ou dans celles portant sur des situations spécifiques de crise.

Aussi n'est-il pas étonnant que la littérature juridique se soit rapidement saisie du sujet. Deux principales questions ont retenu l'attention des auteurs. La première concerne le lien entre les notions de responsabilité de protéger et d'intervention humanitaire. La plupart des auteurs se sont demandés si la première était destinée à se substituer à la seconde et à constituer un fondement juridique autonome permettant à un État de recourir à la force sur le territoire d'un autre État pour des raisons humanitaires. La doctrine y a généralement répondu par la négative¹³. La seconde question, plus générale, a trait à la nature normative de la responsabilité de protéger. Tandis que certains n'hésitent pas à lui reconnaître le statut de norme en devenir¹⁴, d'autres, constituant la majorité, l'envisagent comme un concept relevant essentiellement du discours politique et renvoyant tout au plus aux mécanismes juridiques existants¹⁵. La doctrine, à tout le moins juridique¹⁶, a ainsi largement ignoré la question, pourtant essentielle, que soulève la pratique récente relative à la responsabilité de protéger et qui intéresse directement le droit international, en particulier le droit humanitaire. Cette question est celle des éventuels

off AG NU, 16^e sess extra, Doc NU A/HRC/RES/S-16/1 (2011); *La situation des droits de l'homme en République arabe syrienne*, Rés AG S-18/1, Doc off AG NU, 18^e sess extra, Doc NU A/HRC/RES/S-18/1 (2011) et *Détérioration de la situation des droits de l'homme en République arabe syrienne, et récent massacre d'El-Houleh*, Rés AG S-19/1, Doc off AG NU, 19^e sess extra, Doc NU A/HRC/RES/S-19/1 (2012) au sujet de la crise syrienne ainsi que *Report of the Human Rights Council on its Fifteenth Special Session*, Doc off AG NU, 15^e sess extra, Doc NU A/HRC/S-15/1 (2011) sur la situation en Libye).

¹² Voir notamment point I, A ci-dessous.

¹³ Voir notamment Olivier Corten, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2010, aux pp 769 et s; Eve Massingham, « Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends ? » (2009) 91:876 IRRC 831.

¹⁴ Voir notamment Teresa Chataway, « Towards Normative Consensus on Responsibility to Protect » (2007) 16:1 Griffith Law Rev 210.

¹⁵ Voir notamment Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « De la "Responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie » (2006) 110:1 RGDIP 11 [Boisson de Chazournes et Condorelli]; José E Alvarez, « The Schizophrenias of R2P » dans Philip Alston et Euan Macdonald, dir, *Human Rights, Intervention, and the Use of Force*, Oxford Scholarship Online, 2008, 275, en ligne : <<http://www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf>>; Daniel Warner et Gilles Giacca, « Responsibility to Protect » dans Vincent Chetail, dir, *Post-Conflict Peacebuilding*, A Lexicon, Oxford, OUP, 2009, 304 [Chetail].

¹⁶ La question du rapprochement entre la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés est discutée par de nombreux spécialistes en sciences politiques : voir notamment à ce sujet Jean-François Thibault, « Protection des civils et responsabilité de protéger : les enjeux humanitaires d'une séparation du *jus in bello* et du *jus ad bellum* », *Bulletin du maintien de la paix* (mai 2009) 1, en ligne: Institut d'études internationales de Montréal <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Bulletin_no_94_web.pdf>; Béatrice Pouligny, « La responsabilité de protéger (r2p) : état des débats » (2010) n° 5 Humanitaire en mouvement 2 [Pouligny]. Voir également, Hugh Breakey, « Protection Norms and Human Rights : A Rights-Based Analysis of the *Responsibility to protect* and the *Protection of Civilians in Armed Conflict* » (2012) 4:3 Global Responsibility to Protect 309 [Breakey, *Protection Norms and Human Rights*]; Hugh Breakey et Angus J Francis, « Points of Convergence and Divergence: Normative, Institutional and Operational relationships between R2P and PoC » (2011) 7:4 Security Challenges 39.

effets sur ce droit du rapprochement qui s'opère de nos jours entre la responsabilité de protéger et la thématique du Conseil de sécurité des Nations unies portant sur la protection des civils dans les conflits armés.

À l'instar de la notion de responsabilité de protéger, cette thématique résulte d'une initiative du Canada. Le président du Conseil de sécurité ayant le pouvoir de proposer à ses membres l'étude d'un thème portant sur une question générale, le Canada avait saisi l'occasion de sa présidence, en février 1999, pour proposer l'examen d'une nouvelle thématique, relative à la protection des civils dans les conflits armés¹⁷. La proposition canadienne a été favorablement accueillie. Depuis 1999, le Conseil de sécurité discute chaque année, souvent plusieurs fois par an, de la question de la protection des civils en période de conflits armés, réservant certaines séances à l'étude plus spécifique de la protection des personnes particulièrement vulnérables dans de tels conflits, comme les enfants¹⁸. Plusieurs résolutions, entièrement consacrées à cette thématique, ont déjà été adoptées par le Conseil¹⁹ et nombreuses sont les références à cette protection dans les résolutions portant sur des crises spécifiques. Récemment, en mai 2012, le Secrétaire général rendait son neuvième rapport sur le sujet²⁰, lequel fait état de cinq grands impératifs en ce domaine, à savoir,

faire respecter le droit international; faire respecter les règles par les groupes armés non étatiques; renforcer la protection des civils grâce à l'amélioration de l'efficacité et des ressources des opérations de maintien de la paix et autres missions pertinentes des Nations unies; faciliter l'accès aux secours humanitaires; et faire rendre des comptes en cas de violations²¹.

¹⁷ Voir Doc off CS NU, 53^e année, 3977^e séance, Doc NU S/PV.3977 (1999) à la p 33 [provisoire].

¹⁸ Voir notamment *Résolution 1261 (1999)*, Rés CS 1261, Doc off CS NU, 4037^e séance, Doc NU S/RES/1261 (1999); *Résolution 1314 (2000)*, Rés CS 1314, Doc off CS NU, 4185^e séance, Doc NU S/RES/1314 (2000); *Résolution 1379 (2001)*, Rés CS 1379, Doc off CS NU, 4423^e séance, Doc NU S/RES/1379 (2001); *Résolution 1460 (2003)*, Rés CS 1460, Doc off CS NU, 4695^e séance, Doc NU S/RES/1460 (2003); *Résolution 1539 (2004)*, Rés CS 1539, Doc off CS NU, 4948^e séance, Doc NU S/RES/1539 (2004); *Résolution 1612 (2005)*, Rés CS 1612, 5235^e séance, Doc NU S/RES/1612 (2005); *Résolution 1882 (2009)*, Rés CS 1882, Doc off CS NU, 6176^e séance, Doc NU S/RES/1882 (2009); *Résolution 1998 (2011)*, Rés CS 1998, Doc off CS NU, 6581^e séance, Doc NU S/RES/1998 (2011) et *Résolution 2068 (2012)*, Rés CS 2068, Doc off CS NU, 6838^e séance, Doc NU S/RES/2068 (2012).

¹⁹ Voir *Résolution 1265 (1999)*, Rés CS 1265, Doc off CS NU, 4046^e séance, Doc NU S/RES/1265 (1999); *Résolution 1296 (2000)*, Rés CS 1296, Doc off CS NU, 4130^e séance, Doc NU S/RES/1296 (2000); *Résolution 1674 (2006)*, Rés CS 1674, Doc off CS NU, 5430^e séance, Doc NU S/RES/1674 (2006) et *Résolution 1894 (2009)*, Rés CS 1894, Doc off CS NU, 6216^e séance, Doc NU S/RES/1894 (2009), outre les nombreuses déclarations du président du Conseil de sécurité à ce sujet.

²⁰ *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés*, Doc off CS NU, 2012, Doc NU S/2012/376 [Rapport de 2012].

²¹ *Ibid* à la p 1.

Si les questions abordées dans le cadre de la thématique de la protection des civils dans les conflits armés ont sensiblement évolué depuis 1999²², le droit international, principalement le droit international humanitaire, est resté le principal pilier sur lequel repose l'étude d'une telle thématique²³.

Comme on le constatera, la pratique récente, tant des Nations unies que des États, témoigne d'un rapprochement entre la responsabilité de protéger et cette thématique (I). Ce constat impose que l'on compare les deux sujets (II) avant de s'interroger sur les effets, positifs ou négatifs, d'un tel rapprochement sur le droit international humanitaire (III).

I. Un rapprochement

Le rapprochement entre la responsabilité de protéger et la thématique de la protection des civils dans les conflits armés apparaît non seulement dans les résolutions adoptées par les Nations unies, en particulier par le Conseil de sécurité (A), mais également dans les déclarations des États, le plus souvent prononcées devant le Conseil dans le cadre des débats relatifs à la protection des civils dans les conflits armés et influencées, à cet égard, par les rapports du Secrétaire général des Nations unies rendus sur le sujet (B).

A. Les résolutions du Conseil de sécurité

Force est de constater que la première référence à la responsabilité de protéger dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies figure dans une résolution consacrée à la thématique de la protection des civils dans les conflits armés. Il s'agit de la résolution 1674 adoptée en 2006, peu de temps après le sixième anniversaire des Nations unies. Au paragraphe 4, la résolution

[r]éaffirme les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité²⁴.

Ce lien établi par la résolution 1674 entre les notions de responsabilité de protéger et de protection des civils dans les conflits armés est rappelé dans une résolution adoptée quelques mois plus tard au sujet de la situation au Darfour, la résolution 1706, le Conseil y mentionnant en effet, parmi ses résolutions pertinentes antérieures, la résolution « 1674 (2006) sur la protection des civils en période de

²² Voir à cet égard les thématiques abordées par le Secrétaire général dans son premier rapport sur le sujet, *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé*, Doc off CS NU, 1999, Doc NU S/1999/957 [*Rapport de 1999*].

²³ Voir point II, B ci-dessous à ce sujet.

²⁴ *Résolution 1674 (2006)*, Rés CS 1674, Doc off CS NU, 5430^e séance, Doc NU S/RES/1674 (2006) au para 4.

conflit armé, qui réaffirme notamment les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 »²⁵. Un tel lien apparaît de manière encore plus manifeste dans le préambule de la seconde résolution substantielle adoptée après 2005 au sujet de la protection des civils dans les conflits armés, à savoir la résolution 1894²⁶. Celle-ci envisage expressément les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial comme faisant partie des « dispositions pertinentes [de ce document] concernant la protection des civils en période de conflit armé »²⁷.

Un certain rapprochement entre la notion de responsabilité de protéger et la thématique de la protection des civils dans les conflits armés apparaît également dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au sujet de certaines crises. Il en va ainsi non seulement, comme on l'a vu, de la *résolution 1706*, relative au Darfour, mais également des résolutions 1970 et 1973²⁸, concernant la situation en Libye, ainsi que de la résolution 1975²⁹, portant sur la situation en Côte d'Ivoire. Ces trois dernières résolutions utilisent une formule similaire. Le préambule rappelle chaque fois, dans un seul paragraphe,

la responsabilité qui incombe aux autorités [en cause] de protéger [leur] population [...] [ainsi que la responsabilité qui] incombe au premier chef aux parties à tout conflit armé de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils³⁰.

Dans le texte de chacune de ces résolutions, la responsabilité de protéger est ainsi étroitement associée à la protection des civils dans les conflits armés. On doit par ailleurs constater que les interventions militaires menées sur la base de ces résolutions, en particulier la résolution 1973 relative à la situation en Libye, ont été interprétées par certains États comme une (première) mise en œuvre de la responsabilité de protéger³¹ tandis que d'autres les ont considérées comme s'inscrivant dans le cadre de la protection des civils dans les conflits armés³².

²⁵ *Résolution 1706 (2006)*, Rés CS 1706, Doc off CS NU, 5519^e séance, Doc NU S/RES/1706 (2006) à la p 1 [*Résolution 1706*].

²⁶ La résolution a été adoptée en 2009. *Résolution 1894 (2009)*, Rés CS 1894, Doc off CS NU, 6216^e séance, Doc off S/RES/1894 (2009).

²⁷ *Résolution 1894 (2009)*, Rés CS 1894, Doc off CS NU, 6216^e séance, Doc NU S/RES/1894 (2009) à la p 1.

²⁸ Les résolutions ont été adoptées en 2011. *Résolution 1970 (2011)*, Rés CS 1970, Doc off CS NU, 6491^e séance, Doc NU S/RES/1970 (2011) [*Résolution 1970*] et *Résolution 1973 (2011)*, Rés CS 1973, 6498^e séance Doc NU S/RES/1973 (2011).

²⁹ La résolution a été adoptée en 2011. *Résolution 1975 (2011)*, Rés CS 1975, Doc off CS NU, 6508^e séance, Doc NU S/RES/1975 (2011).

³⁰ *Résolution 1973*, *supra* note 28 préambule.

³¹ Voir notamment, pour une telle interprétation, les déclarations du Venezuela, Doc off CS NU, 66^e année, 6650^e séance, Doc NU S/PV.6650 (Resumption 1) (2011) à la p 27 [provisoire] [S/PV.6650 (Resumption 1)].

³² Voir notamment, pour une telle interprétation, les déclarations de la France, Doc off CS NU, 66^e année, 6650^e séance, Doc NU S/PV.6650 (2011) à la p 21 [provisoire] [S/PV.6650]; des États-Unis, *ibid* à la

B. Les déclarations des États devant le Conseil de sécurité

En réalité, l'association des deux notions est particulièrement manifeste dans la plupart des déclarations exprimées par les États lors des débats tenus au sein du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés. On peut identifier différentes manières dont ces deux notions sont associées. On doit tout d'abord constater que la plupart des États se réfèrent à tout le moins à la responsabilité de protéger dans le cadre de leur discours devant le Conseil. Dans certains cas, il est vrai que cette notion n'est pas plus précisément articulée à la thématique de la protection des civils dans les conflits armés³³. Il reste néanmoins de nombreux cas dans lesquels cette articulation est identifiable. Comme on le verra en détail plus loin (voir point II,B ci-dessous), certaines déclarations montrent qu'il est fait appel au mécanisme propre à la responsabilité de protéger pour justifier que la communauté internationale puisse (et même doive) intervenir sur le territoire d'un État lorsque celui-ci n'assume pas (adéquatement) sa responsabilité première de protéger les civils dans le conflit auquel il est partie. C'est en réalité sous cette forme que la responsabilité de protéger a été pour la première fois associée par les États à la thématique de la protection des civils dans les conflits armés. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'auteur de cette première « association » est le Canada. Ce dernier déclarait ainsi, en juin 2004, lors d'une réunion du Conseil de sécurité relative à la protection des civils dans les conflits armés :

[c]'est bien entendu aux États Membres qu'incombe en fin de compte la responsabilité principale de la protection de leurs populations. De fait, comme le récent rapport de la Commission internationale de l'intervention

p 22; de l'Afrique du Sud, *ibid* aux pp 24-25; du Chili, *ibid* à la p 17; et du Canada, S/PV.6650 (Resumption 1), *supra* note 31 à la p 7.

³³ Voir notamment les déclarations du Panama, Doc off CS NU, 62^e année, 5703^e séance, Doc NU S/PV.5703 (2007) à la p 8 [provisoire] [S/PV.5703]; du Congo, *ibid* à la p 17; du Mexique, *ibid* à la p 31; de la Belgique, s'exprimant au nom de l'UE, Doc off CS NU, 62^e année, 5781^e séance, Doc NU S/PV.5781 (2007) à la p 7 [provisoire] [S/PV.5781]; Doc off CS NU, 64^e année, 6216^e séance, Doc NU S/PV.6216 (Resumption 1) (2009) à la p 28 [provisoire] [S/PV.6216 (Resumption 1)]; de la Slovaquie, *ibid* à la p 24; de l'Australie, Doc off CS NU, 62^e année, 5781^e séance, Doc NU S/PV.5781 (Resumption 1) (2007) à la p 14 [provisoire] [S/PV.5781 (Resumption 1)]; Doc off CS NU, 64^e année, 6066^e séance, Doc NU S/PV.6066 (Resumption 1) (2009) à la p 19 [provisoire] [S/PV.6066 (Resumption 1)]; de l'Italie, Doc off CS NU, 64^e année, 6066^e séance, Doc NU S/PV.6066 (2009) aux pp 30-31 [provisoire] [S/PV.6066]; de la Finlande, S/PV.6066 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 15; des États-Unis, Doc off CS NU, 64^e année, 6151^e séance, Doc NU S/PV.6151 (2009) à la p 25 [provisoire] [S/PV.6151]; de la France, Doc off CS NU, 64^e année, 6216^e séance, Doc NU S/PV.6216 (2009) à la p 17 [provisoire] [S/PV.6216]; du Ghana, Doc off CS NU, 65^e année, 6427^e séance, Doc NU S/PV.6427 (Resumption 1) (2010) à la p 22 [provisoire] [S/PV.6427 (Resumption 1)] et de l'Allemagne, Doc off CS NU, 66^e année, 6531^e séance, Doc NU S/PV.6531 (2011) à la p 20 [provisoire] [S/PV.6531]; Doc off CS NU, 2011, 6680^e séance, Doc NU S/PV.6680 à la p 30 [provisoire] [S/PV.6680]. Voir, pour des déclarations qui témoignent plus clairement de ce que la responsabilité de protéger est considérée comme un élément de la thématique de la protection des civils dans les conflits armés, celles du Pérou, Doc off CS NU, 62^e année, 5703^e séance, Doc NU S/PV.5703 (2007) à la p 9 [provisoire]; du Ghana, *ibid* à la p 22 ; du Panama, S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 11 [provisoire]; de l'Afrique du Sud, *ibid* aux pp 14-15; du Liechtenstein: S/PV.5781 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 17; du Nigéria, Doc off CS NU, 66^e année, 6531^e séance, Doc NU S/PV.6531 (2011) à la p 23 [provisoire] [S/PV.6531] et de la Croatie, Doc off CS NU, 66^e année, 6531^e séance, Doc NU S/PV.6531 (Resumption 1) (2011) à la p 16 [provisoire] [S/PV.6531 (Resumption 1)].

et de la souveraineté des États, intitulé « La responsabilité de protéger », l'a indiqué, c'est une responsabilité inhérente à la notion même de souveraineté d'un État. Davantage peut et doit être fait par les États Membres. Mais quand ils n'assument pas leurs responsabilités, c'est au Conseil de sécurité qu'il appartient d'agir³⁴.

La responsabilité de protéger a également été expressément envisagée par certains États, tels que la Suède³⁵ ou le Royaume-Uni³⁶, comme l'un des éléments faisant partie du cadre normatif de la protection des civils dans les conflits armés³⁷. Cette conception est en ligne avec celle soutenue par le Secrétaire général dans son rapport de 2007 sur la protection des civils dans les conflits armés, rapport qui a fortement contribué au rapprochement entre les deux notions. Dans une partie consacrée au « [d]éveloppement du cadre normatif »³⁸ de la protection des civils dans les conflits armés, le rapport indique en effet que

[L]'acceptation par l'ensemble des États Membres, lors du Sommet mondial de 2005, d'une responsabilité fondamentale de protéger a été particulièrement importante, car elle constituait l'affirmation essentielle de la responsabilité première de chaque [É]tat pour ce qui était de protéger ses citoyens et les personnes se trouvant sous sa juridiction contre les génocides, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité³⁹.

Le rapprochement entre les notions de responsabilité de protéger et de protection des civils dans les conflits armés n'apparaît pas seulement de manière implicite dans les déclarations des États. Certains d'entre eux⁴⁰ se sont en effet expressément déclarés favorables à un tel rapprochement. L'Irlande affirmait ainsi devant le Conseil de sécurité, en novembre 2009, qu'elle voyait dans le concept de responsabilité de protéger « un moyen extrêmement important de faire progresser les travaux sur la protection des civils dans les conflits armés »⁴¹. De même, le Rwanda déclarait, à la même séance, qu'il « considér[ait] que la responsabilité de protéger inclu[ait] la protection des civils, et [qu'il se] félicit[ait] de ce que la résolution [1894]

³⁴ Doc off CS NU, 59^e année, 4990^e séance, Doc NU S/PV.4990 (Resumption 1) (2004) à la p 17 [provisoire]. Voir également les déclarations du Liechtenstein, Doc off CS NU, 59^e année, 5100^e séance, Doc NU S/PV.5100 (Resumption 1) (2004) à la p 20 [provisoire]; de la Belgique, s'exprimant au nom de l'UE, S/PV.5703, *supra* note 33 à la p 26 [provisoire]; du Japon, *ibid* à la p 25; du Ghana, S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 18 [provisoire]; du Mexique, S/PV.5781 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 22; du Burkina Faso, S/PV.6066, *supra* note 33 à la p 19; de la Croatie, *ibid* à la p 18; S/PV.6216, *supra* note 33 à la p 13; de la Turquie, Doc off CS NU, 65^e année, 6427^e séance, Doc NU S/PV.6427 (2010) à la p 29 [provisoire] et de l'Allemagne, S/PV.6650, *supra* note 32 à la p 30.

³⁵ S/PV.6216, *supra* note 33 à la p 33.

³⁶ S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 12.

³⁷ Voir également les déclarations de la Nouvelle-Zélande, S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 33.

³⁸ *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés*, Doc off CS NU, 643^e sess, Doc NU S/2007/643 (2007) à la p 4 [*Rapport de 2007*].

³⁹ *Ibid* à la p 4 au para 11.

⁴⁰ Voir notamment les déclarations de la Belgique, s'exprimant au nom de l'UE, S/PV.6066 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 6.

⁴¹ S/PV.6216 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 21.

adoptée [par le Conseil] mentionn[ait] la responsabilité de protéger »⁴². D'autres États ont tenu un discours encore plus élaboré. Tout en reconnaissant l'existence de divergences entre les deux notions, ils en ont toutefois souligné les points communs, justifiant, selon eux, que ces notions soient étroitement liées⁴³. La déclaration des Pays-Bas devant le Conseil de sécurité, le 10 mai 2011, est particulièrement éclairante à cet égard. Elle est entièrement consacrée, conformément aux termes utilisés par le représentant néerlandais, au « lien [qui existe] entre la protection des civils et la responsabilité de protéger »⁴⁴, lien qui, selon le représentant, « [était] important [et avait] été reconnu ces dernières années dans diverses résolutions sur la protection des civils »⁴⁵. Après avoir souligné que « [s]ur le plan conceptuel, la responsabilité de protéger et la protection des civils [étaient] de fait des notions distinctes »⁴⁶, le représentant des Pays-Bas a affirmé que « [l]es deux principes [étaient] dans le même temps étroitement liés »⁴⁷ avant de conclure que

[l]es Pays-Bas [étaient] très satisfaits [du fait] que le libellé des résolutions récentes sur la Libye reconna[issait] le lien étroit existant entre [les deux notions et qu'il convenait ainsi de] reconnaître leurs similarités et [de] renforcer leur relation dans la pratique⁴⁸.

Il est vrai que plusieurs États, comme la Chine⁴⁹ et la Russie⁵⁰, ont insisté sur la nécessité d'adopter une conception stricte, conforme au Document final du Sommet mondial de 2005, de la notion de responsabilité de protéger dans le cadre des débats relatifs à la protection des civils dans les conflits armés et mis ainsi en garde contre tout usage politique de cette notion, particulièrement en ce qui concerne l'emploi de la force pour protéger les civils⁵¹. Il n'en demeure pas moins que la responsabilité de protéger est toujours envisagée par ces États comme un volet, certes controversé, de la protection des civils dans les conflits armés.

Cela dit, plus récemment, certains États se sont clairement opposés à tout rapprochement entre les deux concepts⁵² ou ont souligné les risques d'un tel

⁴² *Ibid* à la p 57.

⁴³ Voir notamment, outre NU S/PV.6531 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 26, les déclarations de l'Union européenne, Doc off CS NU, 66^e année, 6354^e séance, Doc NU S/PV.6354 (Resumption 1) (2010) à la p 14 [provisoire].

⁴⁴ S/PV.6531 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 26.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid* à la p 27.

⁴⁹ Voir notamment S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 11; S/PV.6531, *supra* note 33 à la p 23 et S/PV.6650, *supra* note 32 à la p 27.

⁵⁰ Voir notamment S/PV.6680, *supra* note 33 à la p 22.

⁵¹ Voir également les déclarations du Qatar, S/PV.5703, *supra* note 33 à la p 13 [provisoire]; S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 19; du Soudan, S/PV.6066 (Resumption 1), *supra* note 33 aux pp 36-37; S/PV.6216 (Resumption 1) (2009), *supra* note 33 à la p 45; Doc off CS NU, 65^e année, 6427^e séance, Doc NU S/PV.6427 (Resumption 1) (2010) à la p 28 [provisoire]; Doc off CS NU, 66^e année, 6650^e séance, Doc NU S/PV.6650 (Resumption 1) (2011) à la p 24 [provisoire].

⁵² Voir également les déclarations de la Colombie, S/PV.5781 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 25; du Venezuela, Doc off CS NU, 65^e année, 6354^e séance, Doc NU S/PV.6354 (Resumption 1) (2010) à

rapprochement⁵³. Le Brésil a ainsi déclaré, en mai 2011, que

[l]a protection des civils [était] un impératif humanitaire, [que c'était] une notion distincte et [qu'il ne devait] pas y avoir de confusion ou d'amalgame avec les menaces à la paix et à la sécurité internationales, telles que définies dans la Charte, ni avec la responsabilité de protéger⁵⁴.

De manière plus remarquable, alors que, dans son rapport de 2007, le Secrétaire général avait envisagé la responsabilité de protéger comme faisant partie du cadre normatif de la protection des civils dans les conflits armés⁵⁵, dans son rapport de 2012, il a par contre vigoureusement insisté sur la nécessité de distinguer entre les deux concepts. Dans ce dernier rapport, il se dit en effet « préoccupé par le fait que l'on continue à tort de confondre la protection des civils et la responsabilité de protéger »⁵⁶. Il poursuit en déclarant que

[b]ien [que ces notions] présentent des éléments communs, en ce qui concerne en particulier la prévention et l'aide à apporter aux autorités nationales pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités envers les civils, ces deux notions sont fondamentalement différentes, [notamment en ce que] la protection des civils est un principe juridique qui procède du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, tandis que la responsabilité de protéger est un principe politique énoncé dans le Document final du Sommet mondial de 2005⁵⁷.

Il est fort probable que ce changement d'attitude s'explique par les critiques virulentes émises à l'encontre de l'intervention armée de l'OTAN en Libye⁵⁸ en 2011, intervention fondée sur une résolution liant étroitement, on le sait, la responsabilité de protéger à la protection des civils dans les conflits armés. Quoi qu'il en soit, un tel changement d'attitude impose de s'interroger sur le bien-fondé de cette tendance à associer les deux concepts par l'examen de leurs points de comparaison.

II. Éléments de comparaison

La responsabilité de protéger et la thématique de la protection des civils dans les conflits armés présentent plusieurs traits communs significatifs (A). On constatera néanmoins que des différences tout aussi significatives se cachent derrière de telles caractéristiques communes (B).

la p 23 [provisoire] et de la Syrie, S/PV.6531 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 31; Doc off CS NU, 66^e année, 6650^e séance, Doc NU S/PV.6650 (Resumption 1) (2011) à la p 28 [provisoire].

⁵³ Voir notamment les déclarations de l'Uruguay, S/PV.6531, *supra* note 33 à la p 27.

⁵⁴ S/PV.6531, *supra* note 33 à la p 12.

⁵⁵ *Rapport de 2007*, *supra* note 38.

⁵⁶ *Rapport de 2012*, *supra* note 20 au para 21.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Voir notamment à ce sujet Raphaël van Steenberghe, « L'emploi de la force en Libye. Questions de droit international et de droit interne » (2011) *Journal des tribunaux* à la p 530.

A. Convergences

Si plusieurs points communs existent certainement entre la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés, on en analysera seulement les trois principaux. Le premier, qui est à la fois le plus évident et le plus fondamental, est que ces notions, comme les termes l'indiquent, visent toutes les deux la protection des personnes. Elles participent donc à un même objectif, celui d'éviter que des atteintes graves ne soient portées à la population d'un État. En réalité, elles s'inscrivent toutes les deux dans ce mouvement de protection des individus, qui puise ses racines profondes dans le droit international humanitaire. Ce constat est évident s'agissant de la protection des civils dans les conflits armés. Il l'est sans doute moins en ce qui concerne la responsabilité de protéger puisque cette notion est née de préoccupations relevant du *jus ad bellum*, domaine classiquement distingué du droit international humanitaire. Cela dit, outre qu'il existe de nombreux points de contact entre ces deux branches du droit international, particulièrement en ce qui concerne la protection des civils⁵⁹, on constatera que la responsabilité de protéger comporte d'autres aspects que l'emploi de la force, notamment la prévention des conflits armés. Plus largement, comme souligné à juste titre par un auteur, le

point de départ véritable de la notion signifiée par [la] formule ["responsabilité de protéger"] se place indiscutablement du côté [...] [du] droit international humanitaire [en tant que] véritable "atelier d'expérimentation juridique" au sein duquel ont été élaborés de nombreux concepts novateurs du droit international contemporain qui sont ensuite passés dans d'autres chapitres de celui-ci, notamment le droit international des droits de l'homme et tout dernièrement le droit international pénal⁶⁰.

Le deuxième élément de convergence entre les notions de responsabilité de protéger et de protection des civils dans les conflits armés concerne les termes généraux dans lesquels se décline la protection que ces notions entendent assurer. On constate en effet que cette protection se décline en deux triptyques dont les termes sont identiques. Le premier de ces triptyques tient à la distinction entre les aspects de prévention, de réaction et de reconstruction. Cette distinction est manifeste dans le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États sur la responsabilité de protéger, les trois chapitres qui forment le cœur du rapport étant consacrés à la responsabilité, respectivement, de prévenir, de réagir et de reconstruire. Si l'aspect de reconstruction n'a été distinctement repris ni par les États dans le Document final du Sommet mondial ni par le Secrétaire général dans ses rapports sur le sujet⁶¹, cet aspect n'en demeure pas moins toujours abordé par les États dans leur discours relatif à la responsabilité de protéger et présent dans la littérature consacrée à ce sujet.

⁵⁹ Voir notamment à ce sujet *ibid* aux pp 535-36. Voir également Vaios Koutroulis, « *Jus ad/contra bellum* » dans Raphaël van Steenberghe, dir, *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 183.

⁶⁰ Boisson de Chazournes et Condorelli *supra* note 15 à la p 14.

⁶¹ Le rapport rendu en 2012 sur le sujet insiste par ailleurs sur la nécessité de relativiser la distinction entre prévention et réaction (*Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, supra* note 9 au para 8).

Une distinction similaire entre prévention, réaction et reconstruction est également identifiable dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés. Elle transparait non seulement dans les déclarations des États prononcées sur le sujet, mais également dans chacune des grandes résolutions du Conseil de sécurité adoptées en la matière. Ainsi, s'agissant de l'aspect prévention, ces résolutions insistent sur une approche globale de la question, tenant compte des causes à la fois immédiates et lointaines des conflits armés. On en trouve l'expression la plus générale dans la résolution 1674, adoptée en 2006 au sujet de la protection des civils dans les conflits armés, qui souligne, au paragraphe 2,

qu'il importe de prévenir [de tels conflits] et leur répétition, [et qui] insiste, dans ce contexte, sur la nécessité d'adopter une démarche globale fondée sur la promotion de la croissance économique, l'élimination de la pauvreté, le développement durable, la réconciliation nationale, la bonne gouvernance, la démocratie, l'État de droit ainsi que le respect et la défense des droits de l'homme⁶².

C'est certainement sous cet aspect que se rapprochent le plus la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés. En témoigne le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, dont la partie relative à l'aspect prévention envisage également une prévention globale – « des causes profondes [et] directes »⁶³ – des conflits armés et renvoie notamment à cet égard au rapport du Secrétaire général des Nations unies de 2001 sur la prévention des conflits armés⁶⁴. En témoigne également la fusion, récemment opérée par le Secrétaire général des Nations unies, du bureau du conseiller spécial pour la prévention du génocide, dont l'activité principale est de veiller à la prévention des conflits armés, avec le bureau du conseiller spécial pour la responsabilité de protéger. En témoignent enfin, plus directement, les déclarations des États. Les Pays-Bas affirmaient en ce sens, dans le cadre d'une séance du Conseil de sécurité consacrée à la protection des civils dans les conflits armés, que « la prévention et les alertes rapides [étaient] des aspects clefs de la protection des civils et de la responsabilité de protéger »⁶⁵, ce qui, selon le représentant néerlandais, constituait l'un des principaux points communs entre les deux notions. Cela dit, les deux autres éléments du triptyque caractérisant la responsabilité de protéger, à savoir les aspects de réaction et de reconstruction, sont également présents dans la thématique de la protection des civils dans les conflits armés. On constate en effet que le Conseil de sécurité rappelle dans chacune de ses résolutions consacrées à cette thématique qu'il est disposé à prendre toutes les mesures appropriées, envisagées par la *Charte des Nations unies*, pour réagir aux situations de conflits armés dans

⁶² Résolution 1674 (2006), Rés CS 1674, Doc off CS NU, 5430^e séance, Doc NU S/RES/1674 (2006) au para 2.

⁶³ Voir CIIS *supra* note 1 aux pp 25-26.

⁶⁴ *Ibid* au para 3.5.

⁶⁵ S/PV.6531 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 26. Le Portugal affirmait également en ce sens, à la même séance, que « [l]es mesures de prévention [étaient] un élément central de la résolution 1894 (2009) et des piliers importants de la responsabilité de protéger » (S/PV.6531, *supra* note 33 à la p 15).

lesquelles des civils sont délibérément pris pour cible, en précisant, dans la plupart de ces résolutions, qu'une telle pratique est susceptible de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales⁶⁶. Cet aspect a d'ailleurs été souligné par les États dès la première séance du Conseil consacrée à la protection des civils dans les conflits armés⁶⁷ et développé dès le premier rapport du Secrétaire général rendu sur la question, ce rapport envisageant en effet « une action coercitive appropriée [...] en cas de violations systématiques et massives du droit international »⁶⁸ et, notamment, « [l]e recours limité et [proportionné] à la force »⁶⁹. Chacune des résolutions du Conseil de sécurité relatives à la protection des civils dans les conflits armés traite également de la reconstruction de l'État à l'issue du conflit armé, les développements consacrés à cette question, contrairement à ceux portant sur les autres aspects, n'établissant toutefois pas de cadre général pour cette reconstruction, mais mentionnant seulement diverses mesures susceptibles d'y contribuer. Les résolutions insistent ainsi régulièrement sur la nécessité d'inclure dans les accords de paix des dispositions relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion des ex-combattants⁷⁰ ainsi qu'à la destruction des armes et munitions en surplus. Elles comportent en outre toujours un volet pénal⁷¹, dans lequel est notamment rappelé le devoir de poursuivre en justice les auteurs présumés de crimes internationaux dans le cadre d'un conflit armé⁷².

Le second triptyque caractérisant tant la responsabilité de protéger que la thématique de la protection des civils dans les conflits armés concerne les différents types de responsabilités de protection prévues par les deux notions. Ce triptyque distingue entre la responsabilité première des États de protéger leur population, la responsabilité de la communauté internationale au sens large d'assister les États dans cette tâche et, enfin, la responsabilité de la communauté internationale, principalement des Nations unies, de prendre des mesures appropriées en cas de défaillance manifeste des États d'assumer (adéquatement) leur responsabilité première. Il s'agit là des trois fameux piliers de la responsabilité de protéger. Apparaissant en filigrane dans le Document final du Sommet mondial, ils ont été

⁶⁶ Voir notamment *Résolution 1265 (1999)*, Rés CS 1265, 4046^e séance, Doc NU S/RES/1265 (1999) au para 10 [*Résolution 1265*]; *Résolution 1296 (2000)*, Rés CS 1296, 4130^e séance, Doc NU S/RES/1296 (2000) aux paras 5, 8 [*Résolution 1296*]; *Résolution 1674 (2006)*, Rés CS 1674, 5430^e séance, Doc NU S/RES/1674 (2006) au para 26 [*Résolution 1674*] et *Résolution 1894 (2009)*, Rés CS 1894, 6216^e séance, Doc NU S/RES/1894 (2009) aux paras 3-4 [*Résolution 1894*].

⁶⁷ Voir notamment la déclaration de la Russie (Doc off CS NU, 54^e année, 3977^e séance, Doc NU S/PV.3977 (1999) aux pp 15-16 [provisoire]).

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Rapport de 1999 supra* note 22 à la p 24.

⁷⁰ Voir notamment *Résolution 1265, supra* note 66 au para 12; *Résolution 1296, supra* note 66 au para 16; *Résolution 1674, supra* note 66 au para 18 et *Résolution 1894, supra* note 66 au para 29.

⁷¹ Voir notamment *Résolution 1265, supra* note 66 au para 6; *Résolution 1296, supra* note 66 au para 17; *Résolution 1674, supra* note 66 au para 8 et *Résolution 1894, supra* note 66 au para 10.

⁷² Ce volet est en réalité commun à toutes les notions générales qui traitent de la reconstruction, qu'il s'agisse de la responsabilité de protéger ou d'autres notions telles que celle de justice transitionnelle. Voir notamment, à ce sujet, Anne-Marie La Rosa et Xavier Philippe, « Transitional Justice » dans Chetail, *supra* note 15 à la p 373. Voir également la notion, plus récente, de *jus post bellum* et notamment, à ce sujet, Carsten Stahn, « *Jus post Bellum* : Mapping the Discipline(s) » (2007) 23:2 *Am U Int'l L Rev* 311 aux pp 336-337.

clairement mis en évidence par le Secrétaire général des Nations unies dans son premier rapport sur la responsabilité de protéger⁷³. Ces piliers, dont l'existence est largement admise par les États, constituent désormais la structure générale à la lumière de laquelle la notion de responsabilité de protéger est appréhendée et discutée.

Il est vrai que ce triptyque est moins aisément identifiable s'agissant de la thématique de la protection des civils dans les conflits armés. Les résolutions du Conseil de sécurité adoptées dans le cadre de cette thématique sont silencieuses à cet égard. Les débats tenus au sein du Conseil sur le sujet révèlent néanmoins que les États reconnaissent de nos jours trois types distincts de responsabilité. Comme on le développera plus amplement dans la section suivante (voir point B ci-dessous), l'accent était à l'origine placé sur la responsabilité première des États de protéger les civils dans les conflits armés et sur celle des Nations unies d'assister les États dans cette tâche. La responsabilité de la communauté internationale, en particulier du Conseil de sécurité des Nations unies, d'intervenir en cas de défaillance des États directement concernés, n'a été affirmée que plus tard, sous l'influence, précisément, de la notion de responsabilité de protéger.

On doit enfin constater, au titre des convergences, que les champs d'application des notions de responsabilité de protéger et de protection des civils dans les conflits armés se recoupent partiellement. La responsabilité de protéger a en effet notamment pour objet la protection de la population civile contre les crimes de guerre, c'est-à-dire les violations graves du droit applicable en temps de conflit armé. Les deux notions partagent ainsi un champ d'application en partie identique : *ratione personae* tout d'abord, en ce qu'elles concernent la protection des civils tant par les États que la communauté internationale; *ratione materiae* ensuite, étant donné qu'elles protègent ces personnes contre des faits similaires, et *ratione contextus* enfin, puisqu'elles s'appliquent à des situations de conflit armé.

B. Divergences

Il n'est pas douteux que la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés partagent certaines caractéristiques générales. À y regarder de plus près, on doit toutefois admettre qu'il existe, derrière les traits généraux communs que l'on a identifiés, des différences fondamentales. Celles-ci concernent en premier lieu l'origine et la nature de ces deux notions. Si, comme on l'a souligné plus haut, la protection des personnes constitue un objectif commun à ces notions, la logique suivie pour atteindre un tel objectif diverge fondamentalement compte tenu de leurs point de départ et nature propres. On sait en effet que la responsabilité de protéger est née du souci, clairement avoué par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté, de trouver une formule plus

⁷³ La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, *supra* note 9.

acceptable que celle d'intervention d'humanité en n'opposant pas, comme ce dernier concept le fait, la notion d'intervention à celle de souveraineté⁷⁴. La solution a consisté à inverser le rapport entre les deux termes à première vue antinomiques en ancrant l'idée d'intervention dans celle de souveraineté. La responsabilité de protéger est dès lors conçue comme incombant en premier lieu aux États en tant que corollaire de leur souveraineté, ce qui permet de soutenir qu'à défaut pour un État d'assumer (adéquatement) cette responsabilité et donc sa souveraineté, la communauté internationale peut – et même doit – intervenir pour pallier cette déficience. Ce faisant, elle entend conférer une faculté – voire imposer une obligation – (politique) d'agir par la force, cette action conduisant par ailleurs la communauté internationale à prendre parti, par rapport à la situation de violence dans laquelle elle intervient, contre celui qu'elle considère comme l'auteur des persécutions commises à cette occasion. Aussi, étant essentiellement fondée sur la souveraineté des États et liée à la question de l'intervention armée (et donc au *jus ad bellum*) et impliquant, par ailleurs, de prendre parti entre les différents acteurs de la situation de violence en cause, la notion de responsabilité de protéger a-t-elle une dimension politique marquée, qui en fait une notion controversée.

Tel n'est pas le cas de la notion de protection des civils dans les conflits armés, qui repose directement sur le droit international humanitaire (ou *jus in bello*) et le droit international relatif aux droits de l'homme. En témoignent tant les rapports du Secrétaire général que les résolutions du Conseil de sécurité adoptées en la matière. Les développements consacrés au droit international humanitaire et aux droits de l'homme y sont particulièrement nombreux et figurent parmi les premiers éléments mentionnés. En témoignent également les déclarations des États, lesquels n'ont pas manqué de souligner, à de nombreuses reprises, ce lien fondamental entre la notion de protection des civils dans les conflits armés et le droit international (humanitaire) en affirmant, notamment, que « lorsque [l'on parlait] de protection des civils, [on parlait] essentiellement de respect de la légalité et du droit international, en particulier du droit international humanitaire ainsi que des droits de l'homme »⁷⁵. Étant fondée sur le droit, en particulier un droit imposant essentiellement des obligations d'abstention, dont la mise en œuvre doit par ailleurs répondre à un impératif général de neutralité par rapport aux différentes parties à la situation de violence qu'il régit⁷⁶, la notion de

⁷⁴ Voir CIJ, *supra* note 1 aux paras 2.28-2.29.

⁷⁵ Déclaration du Costa Rica, S/PV.6066, *supra* note 33 à la p 8; voir également S/PV.5781 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 17 et la déclaration de l'Arménie S/PV.6427 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 25.

⁷⁶ Le principe d'égalité des belligérants au regard du droit international humanitaire est de nos jours bien établi. Voir notamment au sujet de ce principe Louise Doswald-Beck, « Le droit international humanitaire et l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires » (1997) n° 823 RICR 37 à la p 56; Henri Meyrowitz, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, Pedone, 1970; Christopher Greenwood, « The relationship between *ius ad bellum* and *ius in bello* » (1983) 9:4 *Review of International Studies* 221 aux pp 225-27; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 5^e ed, Cambridge, CUP, 2012 aux pp 167-75; Marco Sassòli, « *Ius ad Bellum* and *Ius in Bello*-The Separation between the Legality of the Use of Force and Humanitarian Rules to Be Respected in Warfare: Crucial or Outdated? » dans Michael N Schmitt et Jelena Pejic, dir, *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines: Essays in honour of Yoram*

protection des civils dans les conflits armés apparaît ainsi comme objective et neutre, voire elle-même juridique comme l'a expressément qualifiée, on le sait, le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport de 2012 sur le sujet⁷⁷.

Un deuxième élément de divergence concerne l'étendue précise de la protection prévue par la responsabilité de protéger et la protection des civils dans les conflits armés. Bien que cette protection se décline, comme on l'a vu, en deux triptyques dont les termes généraux sont identiques, ces termes communs cachent des différences significatives. S'agissant du premier triptyque, qui établit une distinction entre les aspects de prévention, de réaction et de reconstruction, on a constaté que le premier de ces aspects constituait le point commun le plus important entre les deux notions tandis que celles-ci accordaient, l'une comme l'autre, moins d'attention au dernier aspect. Qu'en est-il dès lors de l'aspect « réaction » ? C'est à cet égard qu'existe une divergence claire au niveau des mesures envisagées, qui témoigne de la différence profonde de nature entre les deux notions. On pourrait en effet à première vue soutenir que la thématique de la protection des civils dans les conflits armés revêt une dimension tout aussi politique et controversée que celle attachée à la notion de responsabilité de protéger dans la mesure où, à l'instar de celle-ci, elle prévoit la possibilité d'intervention (armée) comme mesure appropriée de réaction aux atteintes portées aux personnes dont elle entend assurer la protection⁷⁸. On constate toutefois que l'aspect « réaction » de la responsabilité de protéger vise avant tout, conformément au rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États⁷⁹, toute intervention militaire « coercitive », alors que celui de la thématique de la protection des civils dans les conflits armés concerne essentiellement les opérations de maintien de la paix, opérations dont on sait qu'elles sont en principe – ou étaient à tout le moins à l'origine – conçues comme neutres et impartiales. Ces opérations constituent en réalité l'un des principaux volets de la protection des civils dans les conflits armés. Ce constat n'est pas surprenant. Depuis la création de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) en 1999, qui est la première mission onusienne à avoir eu pour mandat de protéger les civils menacés d'attaque imminente⁸⁰, les opérations de maintien de la paix reçoivent

Dinstein, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 241; Adam Roberts, « The equal application of the laws of war : a principle under pressure » (2008) n° 872 RICR 931 aux pp 931-62; Robert Kolb, *Ius in bello – Le droit international des conflits armés*, 2^e éd, Bâle-Bruxelles, Helbing Lichtenhahn-Bruylant, 2009 aux pp 15-21 [Kolb]; Keiichiro Okimoto, *The Distinction and Relationship between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2011 aux pp 25-30; Vaios Koutroulis, « And Yet it Exists : In Defence of the “Equality of Belligerents” Principle » (2013) 26:2 Leiden Journal of International Law 449.

⁷⁷ Rapport de 2012, *supra* note 20 au para 21.

⁷⁸ Voir à ce sujet le Rapport de 1999, *supra* note 22.

⁷⁹ Voir CIIS, *supra* note 1 aux pp 33 et s.

⁸⁰ Résolution 1270 (1999), Rés CS 1270, Doc off CS NU, 4054^e séance, Doc NU S/RES/1270 (1999) au para 14 [Résolution 1270].

fréquemment de nos jours un tel mandat⁸¹. La résolution 1296 (2000) adoptée par le Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés est le premier texte à affirmer en termes généraux la nécessité de prévoir le plus souvent possible une telle mission dans le mandat des opérations de maintien de la paix⁸². Une telle préoccupation a ainsi clairement précédé les discussions relatives à la notion de responsabilité de protéger et la volonté d'attribuer un mandat de protection aux opérations de maintien de la paix ne découle donc en rien de l'émergence de cette notion. Les instances onusiennes se gardent d'ailleurs généralement bien d'associer la responsabilité de protéger au domaine des opérations de maintien de la paix⁸³ ou, à tout le moins, demeurent particulièrement prudentes à cet égard. Le rapport rendu en 2012 par le Secrétaire général des Nations unies sur la responsabilité de protéger indique en ce sens que « [b]ien que l'action des missions [de maintien de la paix] puisse servir les objectifs de la responsabilité de protéger, les conditions préalables et les objectifs sont séparés et distincts pour la responsabilité de protéger et pour la protection des civils »⁸⁴. Il est vrai toutefois que plusieurs documents onusiens témoignent d'une certaine évolution à cet égard, dans le sens d'une plus grande perméabilité du domaine des opérations de maintien de la paix à la notion de responsabilité de protéger, particulièrement au sujet d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies à employer la force sur la base du chapitre VII de la *Charte* et dont la protection des civils constitue l'un des principaux éléments du mandat. Une telle perméabilité est sans doute indirectement perceptible dans la résolution 1975 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies, qui à la fois réaffirme, dans son préambule, la responsabilité de protéger et rappelle, au paragraphe 6, l'autorisation donnée à l'opération des Nations unies en Côte d'Ivoire

⁸¹ Voir notamment à ce sujet Pierre d'Argent, « Opérations de protection et opérations de maintien de la paix » dans *La responsabilité de protéger*, Société française pour le droit international, colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, 137 [d'Argent], ainsi que les nombreuses résolutions citées par l'auteur.

⁸² *Résolution 1296*, *supra* note 66 au para 13. La résolution indique en effet que le Conseil « entend veiller lorsque [cela est] approprié et possible, [...] que les missions de maintien de la paix soient dûment chargées de protéger les civils en cas de menace imminente de danger physique et disposent des ressources nécessaires à cet effet [...] ».

⁸³ Voir notamment à cet égard d'Argent, *supra* note 81 à la p 139. Voir également Hugh Breakey, « The responsibility to protect and the protection of civilians in armed conflict : Overlap and contrast » dans Angus Francis, Vesselin Popovski et Charles Sampford, dir, *Norms of Protection: Responsibility to Protect, Protection of Civilians and their Interaction*, New York, United Nations University Press, 2012, 62 [Breakey, *Norms of Protection*].

⁸⁴ *Responsabilité de protéger: réagir de manière prompte et décisive*, *supra* note 9 au para 16. Voir également la fameuse étude indépendante de 2009 relative à la protection des civils dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations unies, commandée par le département des opérations de maintien de la paix et le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, (Victoria Holt et Glyn Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, 2009, en ligne: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>) > [Holt et Taylor]; l'étude prend soin d'indiquer que « [it] does not aim to define or discuss the related but yet separated concept of a 'responsibility to protect' [...] » (*ibid* à la p 21). Comme le souligne Béatrice Pouligny (Pouligny, *supra* note 16 à la p 4), « [l'étude] se garde bien de [...] placer [la responsabilité de protéger] au cœur de sa réflexion [étant donné que] la plupart des acteurs engagés dans [les] discussions [relatives aux opérations de maintien de la paix] craignent que la R2P vienne brouiller les pistes et remettre en cause des avancées chèrement obtenues [en ce domaine] ».

(ONUCI) d'utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils menacés d'attaques⁸⁵. Il en va de même, comme on le montrera plus loin⁸⁶, du récent document du département des opérations de maintien de la paix et de celui de l'appui aux missions des Nations unies, établissant un « Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operation »⁸⁷, dont les termes semblent témoigner d'une influence implicite de la responsabilité de protéger. C'est toutefois dans le document établi par les Nations unies en 2010 en vue de redéfinir la stratégie de protection des civils en République démocratique du Congo « [compte tenu de] la nécessité de concilier et d'intégrer le mandat de protection des civils de la MONUC avec son mandat de soutien aux opérations des [forces armées congolaises] »⁸⁸ que cette perméabilité apparaît de manière claire. Le document fait expressément état des développements relatifs à la responsabilité de protéger sous un titre intitulé *Principes de base et responsabilité de protéger*. Cela dit, ce document demeure le seul à établir un lien à la fois explicite et élaboré entre le domaine des opérations de maintien de la paix et la responsabilité de protéger.

C'est sans doute plus encore au niveau du second triptyque, lequel, comme on l'a également vu, consiste à distinguer entre trois types de responsabilité caractérisant les deux notions, que se manifeste à la fois la différence fondamentale entre les logiques sous-jacentes à chacune de ces notions et l'influence exercée à cet égard par la responsabilité de protéger sur la thématique de la protection des civils dans les conflits armés. S'agissant de la première de ces notions, on sait non seulement qu'elle implique trois différents types de responsabilité, mais également et surtout que la responsabilité première des États (premier pilier) a été prévue comme moyen de soutenir plus aisément et de manière plus acceptable l'existence d'une responsabilité de la communauté internationale, en particulier du Conseil de sécurité des Nations unies, de décider d'une intervention sur le territoire d'un État dans l'hypothèse où celui-ci n'assumerait pas adéquatement sa responsabilité première en la matière (troisième pilier). Autrement dit, le premier pilier de la responsabilité de protéger, qui déduit habilement de la souveraineté des États leur responsabilité première de protéger leur population, a servi de détour judicieux à l'affirmation d'une éventuelle réaction collective coercitive en cas de persécutions massives commises

⁸⁵ Voir également en ce sens la résolution 1706 (2006) du Conseil de sécurité qui se réfère indirectement, dans son préambule, à la responsabilité de protéger et élargit le mandat de la mission des Nations unies au Soudan (MINUS) en y incluant notamment, sous le chapitre VII de la *Charte des Nations unies*, la protection des civils (*Résolution 1706*, *supra* note 25 au para 12, a).

⁸⁶ *Ibid* aux pp 21-22.

⁸⁷ Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Nations unies), *Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC): Strategies in UN Peacekeeping Operations*, 2011, en ligne : Refworld < <http://www.refworld.org/docid/523998464.html> > [*Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) : Strategies in UN Peacekeeping Operations*].

⁸⁸ Réseau de recherche sur les opérations de paix, *République Démocratique du Congo : Stratégie du système des Nations-Unies pour la protection des civils*, janvier 2010, en ligne : ROP < <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/6937.pdf> >.

sur leur territoire⁸⁹.

Contrairement à la responsabilité de protéger, seuls deux types généraux de responsabilité étaient à l'origine envisagés dans le cadre des débats relatifs à la protection des civils dans les conflits armés : la responsabilité première des États et la responsabilité de la communauté internationale, en l'occurrence du Conseil de sécurité des Nations unies. Par ailleurs, l'articulation entre ces deux types de responsabilité était fondamentalement différente de celle mise en œuvre au niveau de la responsabilité de protéger. La responsabilité première des États était le plus souvent affirmée parallèlement et non comme devant le cas échéant céder le pas à la responsabilité du Conseil de sécurité et, surtout, comme n'excluant pas celle-ci. L'objectif consistait essentiellement à démontrer qu'il était pertinent d'envisager la protection des civils dans les conflits armés comme thématique relevant des activités du Conseil même si cette protection relevait en principe des États. La déclaration prononcée par la Russie devant le Conseil, en février 1999, est éclairante à cet égard, le représentant russe ayant en effet affirmé :

Naturellement, la responsabilité de la protection des civils en toutes circonstances revient aux États et aux parties au conflit armé. Cela ne doit pas toutefois nous faire oublier l'importance des efforts internationaux dans ce domaine. Il faut apporter une contribution, dans le contexte du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et cette contribution revient au Conseil de sécurité⁹⁰.

Ce n'est qu'à la suite de la consécration de la notion de responsabilité de protéger dans le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États et, surtout, dans le Document final du Sommet mondial que le discours a évolué. En effet, les États ont, depuis lors, exporté la logique propre du mécanisme de la responsabilité de protéger et, en particulier son troisième pilier, dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés. Désormais, la

⁸⁹ Il est intéressant de noter que ce mécanisme, consistant à envisager la nécessité d'une réaction extérieure uniquement en cas de défaillance de l'État concerné par rapport à la situation problématique se déroulant sur son territoire, ne fait que traduire une condition générale bien connue dans le domaine du *jus ad bellum*, en vertu de laquelle une intervention ne peut en principe être entreprise sur le territoire d'un État que si elle est à tout le moins nécessaire, c'est-à-dire menée en dernier ressort. Or, cette condition implique notamment de montrer que l'État en question ne pouvait ou ne voulait pas résoudre la situation posant problème, en l'occurrence protéger une population en détresse. Voir notamment, en ce qui concerne cette condition au sujet de la légitime défense, Raphaël van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012 aux pp 188-90 et, en particulier, aux pp 354 et suivantes s'agissant de l'action de l'État sur le territoire duquel se trouvent des acteurs non étatiques auteurs d'une agression armée comme voie alternative possible à l'emploi de la force en légitime défense contre ces acteurs.

⁹⁰ Doc off CS NU, 55^e année, 4130^e séance, Doc NU S/PV.4130 (2000) aux pp 12-13 [provisoire]. Voir également la déclaration prononcée la même année par l'Allemagne, au nom de l'Union européenne : « L'Union européenne estime que la question de la protection des civils dans les conflits armés mérite de figurer en tête de l'ordre du jour politique international. Nous reconnaissons que la responsabilité principale de protéger les civils en toutes circonstances incombe aux États et aux parties au conflit, mais nous devons également redoubler d'efforts sur le plan international en vue de protéger les civils dans les conflits armés. Le Conseil de sécurité a une importante responsabilité à cet égard. Il doit coordonner comme il convient ses actions avec celles des autres organes compétents » (Doc off CS NU, 54^e année, 3980^e séance, Doc NU S/PV.3980 (1999) à la p 3).

responsabilité première des États en ce domaine n'est plus seulement affirmée comme n'excluant pas la responsabilité du Conseil de sécurité. Elle constitue le point de départ de l'affirmation d'une responsabilité de la communauté internationale d'intervenir en cas de défaillance des autorités gouvernementales en la matière. Ce changement apparaît dès la première déclaration prononcée devant le Conseil de sécurité dans laquelle les notions de responsabilité de protéger et de protection des civils dans les conflits armés sont, pour la première fois, explicitement associées, cette déclaration étant celle, déjà mentionnée⁹¹, du Canada, prononcée en juin 2004. Le discours n'a dès lors plus changé. La Belgique déclarait ainsi, en juin 2007, qu'elle voulait

souligner le fait que ce sont d'abord les États eux-mêmes qui sont tenus d'assumer la responsabilité de protéger les civils dans les situations de conflit [mais que s'] ils n'ont pas la capacité et/ou la volonté de garantir une protection adéquate, la communauté internationale a alors la responsabilité, voire le devoir, d'agir⁹².

La déclaration prononcée par le Ghana, la même année, devant le Conseil, est encore plus explicite, le représentant ghanéen s'exprimant en ces termes :

Alors qu'il est reconnu que la responsabilité première de la protection des civils incombe aux États et aux gouvernements, la situation actuelle nous montre clairement que, dans la plupart des conflits, les États et les gouvernements sont incapables ou n'ont pas la volonté d'offrir cette protection. La communauté internationale a donc le devoir moral et juridique de garantir cette protection, comme indiqué aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 [...] et dans la résolution 1675 (2006) du Conseil de sécurité⁹³.

Ce changement de discours semble également apparaître dans le domaine des opérations de maintien de la paix, essentiellement dans le document onusien, mentionné plus haut, établissant un « *Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operation* »⁹⁴. On sait que les résolutions du Conseil de sécurité attribuant un mandat de protection aux opérations de maintien de la paix prévoient généralement, selon une formule similaire remontant à la résolution adoptée dans le conflit sierra-léonais en 1999⁹⁵ – c'est-à-dire bien avant les discussions relatives à la responsabilité de protéger – qu'une telle protection est assurée « en tenant compte [ou sans préjudice] des responsabilités du Gouvernement [de l'État hôte] »⁹⁶ à cet égard. Autrement dit, l'action des opérations de maintien de la paix n'est pas conçue comme susceptible, le cas échéant, de se

⁹¹ Voir S/PV.4990, *supra* note 34.

⁹² S/PV.5703, *supra* note 33 à la p 26.

⁹³ S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 18.

⁹⁴ *Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC): Strategies in UN Peacekeeping Operations*, *supra* note 87.

⁹⁵ *Résolution 1270*, *supra* note 80 au para 14.

⁹⁶ *Ibid.*

substituer à celle des autorités nationales concernées sans le consentement de ces dernières, conformément à une logique qui serait celle de la responsabilité de protéger. En utilisant une formule qui semble influencée par une telle logique, le document onusien précité opère un changement de perspective. Le cinquième paragraphe dudit document prévoit en effet, sous un titre intitulé « Key considerations prior to drafting the strategy » :

[The Operational] Concept [on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations] also recognizes that the protection of civilians is primarily the responsibility of the host government and that the mission is deployed to assist and build the capacity of the government in the fulfillment of this responsibility. However, in cases where the government is unable or unwilling to fulfill its responsibility, Security Council mandates give missions the authority to act independently to protect civilians [meaning that] missions are authorized to use force against any party, including elements of government forces⁹⁷.

Ce changement dans la formulation du mandat de protection des opérations de maintien de la paix apparaît également et plus précisément dans la résolution 1856 (2008) relative à la situation au Congo. Contrairement au langage généralement utilisé dans les résolutions précédentes qui définissent le mandat de la MONUC et attribuent à cette dernière la tâche de protéger les civils « sans préjudice de la responsabilité du gouvernement congolais »⁹⁸, la résolution 1856 indique que la MONUC doit « assurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient le fait de l'une des parties au conflit »⁹⁹, ces derniers termes permettant d'envisager que des mesures soient le cas échéant prises à l'encontre des forces gouvernementales congolaises. Certains États, dont la Belgique qui était à l'origine de la résolution, ont indiqué que cette modification du mandat de la MONUC « intégr[ait] pleinement la notion de responsabilité de protéger »¹⁰⁰.

Il convient enfin de mentionner, au titre des divergences, que, si les champs d'application de la responsabilité de protéger et celui de la thématique de la protection des civils dans les conflits armés se recoupent en partie, ils diffèrent à plusieurs égards. *Ratione personae* tout d'abord : la responsabilité (première) de protéger, fondée sur la souveraineté, s'impose en principe uniquement aux États tandis que celle relative à la protection des civils dans les conflits armés revient, comme on le verra en détail plus loin, à toutes les parties au conflit armé, y compris les acteurs non étatiques. *Ratione materiae* ensuite : la responsabilité de protéger concerne les seules violations du droit international humanitaire qui constituent des crimes de guerre

⁹⁷ *Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC): Strategies in UN Peacekeeping Operations*, *supra* note 87.

⁹⁸ *Résolution 1856 (2008)*, Rés CS 1856, Doc off CS NU, 6055^e séance, Doc NU S/RES/1856 (2008) à la p 4.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ S/PV.6066 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 6. Voir également les déclarations des États-Unis, S/PV.6151, *supra* note 33 à la p 25. Voir, de manière générale, à ce sujet N Hajjami, *La responsabilité de protéger*, Buxelles, Bruylant, 2013 à la p 260.

tandis que la thématique de la protection des civils dans les conflits armés vise toute violation des règles de ce droit relatives à une telle protection. *Ratione contextus* enfin : la responsabilité de protéger ne s'applique pas uniquement dans les situations de conflit armé puisqu'elle vise la protection des populations non seulement contre les crimes de guerre, mais également contre les crimes contre l'humanité, le génocide et l'épuration ethnique, lesquels, on le sait, ne doivent pas être commis dans le cadre d'un conflit armé pour exister. Cette dernière divergence, en vertu de laquelle la responsabilité de protéger apparaît plus étendue que la thématique de la protection des civils dans les conflits armés, doit toutefois être nuancée¹⁰¹. On constate en effet que certaines résolutions du Conseil de sécurité relatives la protection des civils dans les conflits armés prévoient des mécanismes de protection qui dépassent le cadre du conflit armé, ces mécanismes étant en effet applicables, selon les termes de ces résolutions, dans le cas de menace non seulement de crimes de guerre, mais également « de génocide [et] de crimes contre l'humanité [...] contre la population civile »¹⁰². Par ailleurs, nombre d'États envisagent l'application de la notion de protection des civils dans les conflits armés dans toute situation de violence, y compris non constitutive de conflit armé. Le Liechtenstein déclarait ainsi, en mai 2011, que les États avaient « la responsabilité collective de garantir la protection des civils en dehors des situations de conflit armé [...], le Conseil a [yant] agi en conséquence en adoptant la résolution 1973 (2011) [relative à la situation en Libye] »¹⁰³.

III. Effets sur le droit international humanitaire ?

Le droit international humanitaire constituant le principal fondement de la thématique de la protection des civils dans les conflits armés, il n'est pas déraisonnable de s'interroger sur l'impact que peut avoir sur ce droit la tendance actuelle à associer la responsabilité de protéger à la thématique de protection des civils dans les conflits armés. Si l'impact peut à première vue être jugé positif (A), l'association des deux notions emporte néanmoins certains risques pour le droit international humanitaire (B).

¹⁰¹ Voir également en ce sens Hugh Breakey, *The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflicts : Review and Analysis*, mai 2011, en ligne : Institute for Ethics, Governance and Law, Griffith University

<http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/333844/Responsibility-to-Protect-and-the-Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-Review-and-Analysis.pdf>.

¹⁰² Voir notamment *Résolution 1296*, *supra* note 66 au para 15, dans laquelle le Conseil « se déclare disposé à examiner s'il est approprié et possible de créer des zones de sécurité provisoires et des couloirs de sécurité pour la protection des civils et l'acheminement de l'assistance lorsqu'il y a menace de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre contre la population civile » (nous soulignons).

¹⁰³ S/PV.6531, *supra* note 33 à la p 36. Voir également les déclarations de la Colombie (S/PV.6650, *supra* note 32 à la p 15); du Brésil (*ibid* à la p 17) et du Gabon (*ibid* à la p 28).

A. Impacts *a priori* positifs

On sait que les mécanismes de mise en œuvre du droit international humanitaire sont encore limités. Certes, les tribunaux pénaux internationaux ou de nature « hybride », généralement envisagés comme constituant de tels mécanismes¹⁰⁴, se sont multipliés ces dernières années. Ils ne concernent toutefois que les sanctions prononcées à l'égard d'individus. S'il est vrai que le Conseil de sécurité a déjà adopté de nombreuses sanctions à l'encontre d'États responsables de violations du droit international humanitaire¹⁰⁵, de telles sanctions sont loin d'être automatiques, le Conseil de sécurité n'ayant d'ailleurs pas vocation à veiller à la mise en œuvre du droit international, mais uniquement à maintenir la paix et la sécurité internationales. C'est précisément cette lacune que l'association de la responsabilité de protéger au domaine de la protection des civils dans les conflits armés est susceptible, sinon de combler, à tout le moins de réduire. En exportant sa logique de souveraineté en ce domaine, la responsabilité de protéger a, on le sait, fait de la responsabilité première des États en matière de protection des civils dans les conflits armés un élément permettant de justifier l'existence d'une responsabilité dans le chef de la communauté internationale, en particulier du Conseil de sécurité des Nations unies, d'intervenir en cas de défaillance des autorités concernées, le cas échéant à l'encontre de celles-ci. Elle a ainsi mis en évidence, tout en les clarifiant, la possibilité et la nécessité de réactions coercitives de la communauté internationale en cas de violations du droit international relatif à la protection des civils dans les conflits armés¹⁰⁶. Ce n'est sans doute pas autre chose que soutiennent les spécialistes en sciences politiques qui, s'interrogeant sur la complémentarité des notions de responsabilité de protéger et de protection des civils dans les conflits armés, affirment que « [f]inally, [the Responsibility to Protect] as whole can be seen as a specification and concretization of the amorphous and aspirational Security Council [Protection of Civilians in Armed Conflict] »¹⁰⁷, ces derniers termes renvoyant au volet de la protection des civils dans les conflits armés relatif aux hypothèses de réaction du Conseil de sécurité en cas d'atteinte à cette protection.

De la même manière, le rapprochement de la responsabilité de protéger avec la protection des civils dans les conflits armés est susceptible de faciliter, comme le suggèrent certains documents onusiens décrits plus haut, une modification de la conception « traditionnelle » des opérations de maintien de la paix chargées de la protection des civils, dans le sens d'un renforcement de leur mandat en vue de leur donner la possibilité d'agir, le cas échéant, à la place, voire contre, l'État hôte si ce

¹⁰⁴ Voir notamment à ce sujet Damien Scalia, « Droit international pénal » dans Raphaël van Steenberghe, dir, *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 199.

¹⁰⁵ Voir notamment à ce sujet Pierre d'Argent, Jean d'Aspremont, Frédéric Dopagne et Raphaël van Steenberghe, « Article 39 » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, dir, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd, Paris, Economica, 2005, 1155 et s.

¹⁰⁶ Voir notamment en ce sens Isabelle Moulier, « L'obligation de "faire respecter" le droit international humanitaire » dans Michael J Matheson et Djamchid Momtaz, dir, *Les règles et institutions du droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés récents*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, 756 [Moulier].

¹⁰⁷ Breakey, *Protection Norms and Human Rights*, supra note 16 à la p 332.

dernier ne peut ou ne veut pas assurer cette protection. Une telle modification implique non seulement d'octroyer des moyens logistiques, militaires et humains plus importants aux contingents onusiens, mais également d'adapter les règles d'engagement qui établissent les conditions concrètes dans lesquelles leurs membres peuvent recourir à la force dans le conflit armé et qui doivent être conformes au *jus in bello*. À l'origine, ces règles n'autorisaient les contingents onusiens à employer la force que pour assurer leur propre défense. Si elles ont nécessairement évolué à la suite de la création des opérations de maintien de la paix chargées de la protection de civils pour y inclure le droit d'user de la force « *up to, and including deadly force, to defend any civilian person who is in need of protection against a hostile act or hostile intent* »¹⁰⁸, on constate que, dans certains cas, en particulier celui de la MONUC¹⁰⁹, ce droit n'est plus assorti de la clause « traditionnelle » selon laquelle il doit être exercé sans préjudice de la responsabilité des autorités concernées.

B. Impacts a priori négatifs

Ce phénomène d'exportation de la responsabilité de protéger dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés n'est toutefois pas sans danger. Le premier, le plus évident, est le risque de politisation d'un domaine caractérisé par la neutralité et l'impartialité. Le droit international humanitaire, sur lequel repose la protection des civils dans les conflits armés, relève du discours juridique et se présente, à ce titre, comme un discours en principe neutre. La matière sur laquelle il porte est elle-même fondée, comme on le sait, sur la neutralité et l'impartialité, notamment dans la mesure où les personnes dont il assure la protection sont protégées indépendamment de leur appartenance à l'une ou l'autre des parties au conflit. Comme certains États y font indirectement allusion dans leur déclaration¹¹⁰, l'association de la responsabilité de protéger, concept politique controversé, à la notion de protection des civils dans les conflits armés est susceptible de mettre à mal ces éléments de neutralité et d'impartialité. Ce risque de politisation du domaine régi par le droit international humanitaire pourrait par ailleurs affecter de manière particulièrement dangereuse le travail de ceux qui se chargent en pratique de sa mise

¹⁰⁸ Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, « United Nations Master List of Numbered ROE », *Guidelines for the Development of ROE for UNPKO, Provisional Sample ROE*, annexe 1 à FGS/0220.001, United Nations, April 2002, cité dans Victoria K Holt et Tobias C Berkman, *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Washington, The Henry L Stimson Center, 2006 à la p 84, en ligne : Stimson <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Complete_Document-TheImpossible_Mandate-Holt_Berkman.pdf> [Holt et Bekerman, *The Impossible Mandate?*].

¹⁰⁹ Voir à ce sujet Holt et Berkman, *The Impossible Mandate?* supra note 108 à la p 96.

¹¹⁰ Voir notamment la déclaration du Guatemala, S/PV.6680, supra note 33 à la p 10 : « Nous ne faisons pas de mystère de notre appui à [...] la responsabilité de protéger, qui recoupe la protection des civils et compte plusieurs points communs avec elle. Toutefois, nous pensons que le débat qui continue de porter sur ce qu'il est convenu d'appeler le 'troisième pilier' de la responsabilité de protéger ne doit pas porter atteinte au concept plus large, enraciné dans le droit humanitaire, sur lequel nous nous penchons aujourd'hui ».

en œuvre. On pense en particulier au Comité international de la Croix-Rouge, dont les activités de protection prévues dans les traités de droit international humanitaire ne peuvent être menées à bien que si elles sont acceptées par toutes les parties et considérées comme n'étant dirigées contre aucune d'entre elles, les principes de neutralité et d'impartialité constituant, on le sait, les piliers de l'action du Comité¹¹¹. On pense également aux opérations de maintien de la paix chargées de la protection des civils menacés d'attaques dans le cadre d'un conflit armé. La réticence des institutions onusiennes, notamment du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, à associer la responsabilité de protéger au domaine des opérations de maintien de la paix tient précisément à la crainte non seulement que les contingents onusiens ne soient pas matériellement en mesure de remplir un mandat impliquant par hypothèse des engagements militaires plus importants¹¹² mais également et surtout qu'ils ne soient plus perçus comme des acteurs neutres et impartiaux dans le conflit au motif qu'ils interviendraient au titre (du concept politique controversé) de la responsabilité de protéger.

Un autre danger concerne non plus le statut normatif du droit international humanitaire ou sa mise en œuvre mais son contenu. Le danger provient d'un risque de confusion entre les champs d'application *ratione materiae* de chacune des deux notions. On sait que l'un des traits caractéristiques de la responsabilité de protéger est de mettre l'accent sur la responsabilité de la communauté internationale de réagir dans les cas où des populations font l'objet de persécutions massives et où l'État sur le territoire duquel ces populations se trouvent ne peut ou ne veut pas empêcher de telles persécutions. La doctrine s'est demandée si la notion de responsabilité de protéger apportait à cet égard une nouveauté par rapport aux mécanismes existant en droit international humanitaire. La plupart des auteurs ont conclu que ce n'était pas le cas, notamment parce que l'article premier commun aux quatre *Conventions de Genève de 1949* ainsi que l'article premier du *Protocole additionnel I* à ces conventions obligent tous les États non seulement à respecter mais également à faire respecter les dispositions des *Conventions* et du *Protocole* et prévoient ainsi une responsabilité collective de réaction en cas de violations¹¹³, responsabilité dont la

¹¹¹ Voir « Statuts du Comité international de la Croix-Rouge » (1998) n° 831 RICR, art 4 au para 1, en ligne : Comité international de la Croix-Rouge
<<http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzg4r.htm>>.

¹¹² Voir en ce sens les déclarations de certains membres du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, rapportées par Breakey, *Norms of Protection*, supra note 83 à la p 74 : « A number of DPKO [Department of Peacekeeping Operations] officials effectively divorced R2P [Responsibility to Protect] cases from the POC [Protection of Civilians in Armed Conflict] concerns of peacekeepers. One argued that the DPKO 'should not get into a position where we are meant to respond to R2P situations. We do not have the resources or the capacity'. A second interviewee asserted that: "To date personnel involved in peacekeeping missions are not trained to respond to genocide and there is no support for the idea that they should be" ».

¹¹³ *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 12 août 1949, 75 RTNU 31 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950); *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, 12 août 1949, 75 RTNU 85 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950); *Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950); *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950); *Protocole additionnel aux*

nature coutumière ne semble pas contestée¹¹⁴ et dont la Cour internationale de Justice a confirmé l'existence dans son avis sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé¹¹⁵. Une telle responsabilité peut également se déduire de la nature particulière des obligations du droit international humanitaire, à tout le moins de celles relatives à la protection des civils dans les conflits armés. On sait en effet que, dans l'avis précité, la Cour internationale de Justice a déduit du caractère *erga omnes* de certaines obligations du droit international humanitaire que la violation de ces obligations entraînait des conséquences pour les États tiers, notamment celle de coopérer pour faire cesser le fait illicite¹¹⁶. De nombreux éléments, dont l'article premier des *Conventions de Genève* et du *Protocole additionnel I* à ces conventions¹¹⁷, ainsi que la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie¹¹⁸, suggèrent fortement que la plupart des obligations du droit international humanitaire ont une nature *erga omnes*, la Cour internationale de justice ayant en tous les cas réservé une telle qualification aux obligations « fondamentales pour le respect de la personne humaine »¹¹⁹, ce qui couvre sans doute celles relatives à la protection des civils. Enfin, toujours dans la même affaire, la Cour a laissé entendre, au terme de ses considérations relatives à l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire et aux conséquences résultant de la violation des obligations (*erga omnes*) de ce droit, que la responsabilité collective ainsi décrite s'imposait non seulement aux États mais également aux Nations unies. Elle a en effet affirmé que

l'Organisation des Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, [devaient], en tenant dûment compte du présent avis consultatif, examiner quelles nouvelles mesures [devaient] être prises afin de mettre un terme à la situation illicite découlant de la construction du mur et du régime qui lui [était] associé¹²⁰.

Ces considérations s'inscrivent dans la lignée de l'obligation contenue à l'article 89 du *Protocole additionnel I*, qui impose expressément aux États parties

Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977, 1125 RTNU 3 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978 [*Protocole I*]). Voir notamment à ce sujet Boisson de Chazournes et Condorelli, *supra* note 15 à la p 16; Moulier, *supra* note 106 à la p 755.

¹¹⁴ Voir notamment à cet égard *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c États-Unis d'Amérique)*, jugement, [1986], CIJ rec 14 au para 46 [*Activités militaires et paramilitaires*].

¹¹⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, [2004] CIJ rec 136 aux paras 158-159 [*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur*].

¹¹⁶ *Ibid* aux paras 157-159.

¹¹⁷ Voir en ce sens, Jean d'Aspremont et Jérôme de Hemptinne, *Droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 2012 à la p 41.

¹¹⁸ *Le procureur c Zoran Kupreskic et al*, IT-95-16-T, Jugement (14 janvier 2000) au para 518 (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Chambre de première instance), en ligne: International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia < <http://www.icty.org/x/cases/kupreskic/tjug/en/kup-tj000114e.pdf> >.

¹¹⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur*, *supra* note 115 au para 157.

¹²⁰ *Ibid* au para 160.

d'« agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la *Charte des Nations Unies* [...] [d]ans les cas de violations graves des *Conventions [de Genève]* et du [...] *Protocole* »¹²¹.

La responsabilité des États et de la communauté internationale mise en avant par la notion de responsabilité de protéger et celle prévue par le droit international humanitaire ou découlant de la nature particulière des obligations de ce droit ne semblent donc guère éloignées l'une de l'autre. L'association de la responsabilité de protéger à la thématique de la protection des civils dans les conflits armés pourrait conduire à les confondre. Il convient pourtant de ne pas perdre de vue que l'application de la responsabilité de protéger se limite, dans le domaine des conflits armés, aux crimes de guerre tandis que l'obligation des États de faire respecter ce droit, conformément à l'article premier des quatre *Conventions de Genève de 1949* et à celui du *Protocole additionnel I*, ou de coopérer pour faire cesser le fait illicite en cas de non-respect de ses obligations (*erga omnes*) s'étend au-delà des dispositions dont la violation constitue des crimes de guerre. Aussi ne faudrait-il pas que l'exportation de la logique propre de la responsabilité de protéger dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés ne conduise, par un effet de contagion, à entamer la portée de cette responsabilité particulière prévue par le droit international humanitaire en incitant les États tiers, voire les Nations unies, à ne plus envisager d'actions que dans les situations de violations graves de ce droit. On ne peut qu'être satisfait à cet égard de la mise en garde récemment adressée par le Secrétaire général des Nations unies quant au risque d'une éventuelle confusion des champs d'application *ratione materiae* de chacune des deux notions. On peut en effet lire dans son dernier rapport sur la protection des civils dans les conflits armés :

[L]a protection des civils [et la responsabilité de protéger] divergent grandement dans leur champ d'application[,] [l]a protection des civils renvo[yant] aux violations du droit international humanitaire et du droit relatif au droit de l'homme dans les situations de conflit armé [tandis que] [l]a responsabilité de protéger ne s'applique qu'aux violations qui constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou ce qui pourrait être considéré comme des actes de génocide ou de nettoyage ethnique. J'engage le Conseil de sécurité et les États Membres à ne pas perdre de vue ces distinctions¹²².

Un troisième danger est relatif aux titulaires de la responsabilité première de protection qu'impliquent tant la protection des civils dans les conflits armés que la responsabilité de protéger. Le risque est à nouveau celui d'une confusion entre les champs d'application respectifs, *ratione personae* cette fois, des deux notions. S'agissant de la protection des civils dans les conflits armés, la responsabilité première n'incombe en effet pas uniquement aux États. Elle s'impose de manière générale à toute partie au conflit armé. On pense en particulier aux groupes armés, lesquels sont en effet susceptibles, en raison principalement de leur degré

¹²¹ *Protocole I*, *supra* note 113, art 89.

¹²² *Rapport de 2012*, *supra* note 20 au para 21.

d'organisation¹²³, de constituer une partie à un conflit armé (non international) et de se voir ainsi appliquer le droit international humanitaire, en l'occurrence les règles de ce droit relatives à la protection des civils. L'applicabilité du droit international humanitaire aux groupes armés, parties à un conflit armé, n'est généralement plus contestée de nos jours, même si les mécanismes juridiques l'expliquant font encore l'objet d'âpres débats¹²⁴. Elle est confirmée par la pratique et la jurisprudence internationales, en particulier les déclarations étatiques, exprimées de manière individuelle¹²⁵ ou dans le cadre d'organisations internationales comme les Nations unies¹²⁶, ainsi que les décisions des juridictions internationales telles que la Cour

¹²³ L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, applicable à tout conflit armé non international, parle en effet de « chacune des Parties au conflit », qualité à laquelle, selon la jurisprudence internationale, un groupe armé ne peut prétendre que s'il a au moins « les caractéristiques d'un groupe armé organisé » (voir notamment, *Le procureur c Fatmir Limaj, Haradin Bala et Isak Musliu*, IT-03-66-T, Jugement (30 novembre 2005) au para 93 (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Chambre de première instance), en ligne : International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia < <http://www.icty.org/x/cases/limaj/tjug/en/lim-tj051130-e.pdf> >. Le Protocole additionnel II aux quatre Conventions de Genève de 1949, applicable à tout conflit armé non international de plus grande intensité, impose expressément que les groupes armés s'opposant au gouvernement soient « organisés » et capables « d'appliquer [...] le Protocole » (*Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 2 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux*, 8 juin 1977, art 1 [*Protocole II*]).

¹²⁴ Voir notamment, à cet égard, Jean Pictet, dir, *Commentary, Geneva Convention* vol I, ICRC, Geneva, 1952 à la p 51; Jean Pictet, dir, *Commentary, Geneva Convention*, vol II, Geneva, ICRC, 1960 à la p 34; Antonio Cassese, « The Status of Rebels under the 1977 Geneva Protocol on Non-International Armed Conflict » (1981) 30:2 ICLQ 416 [Cassese]; Georges Abi-Saab, « Les conflits armés non internationaux », dans *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone/Institut Henry Dunant/UNESCO, 1986 à la p 269; Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, dir, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, CICR/Nijhoff, 1986 au para 4444; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève, CICR, 1994 aux pp 381-84; Liesbeth Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge, CUP, 2002 aux pp 14-26 [Zegveld]; Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, 4^e éd, Bruxelles, Bruylant, 2008 à la p 244 [David]; Éric David, « Le droit international humanitaire et les acteurs non étatiques » dans Actes du Colloque de Bruges : *La pertinence du droit international humanitaire pour les acteurs non-étatiques (25-26 octobre 2002)* (2003) Collège d'Europe/CICR 27 aux pp 29-30; Jean-Marie Henckaerts, « Binding Armed Opposition Groups through Humanitarian Treaty Law and Customary Law » dans *ibid* 123 aux pp 126-29; Sandesh Sivakumaran, « Binding Armed Opposition Groups » (2006) 55:2 ICLQ 369 [Sivakumaran]; Andrew Clapham, « Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations » (2006) n° 863 Int'l Rev Red Cross 491 aux pp 497-99, 511; Cédric Ryngaert, « Human Rights Obligations of Armed Groups » (2008) n°1/2 Rev BDI 355 aux pp 357-58; Kolb, *supra* note 76 aux pp 208-09; Raphaël van Steenberghe, « Non-state actors from the perspective of the International Committee of the Red Cross » dans d'Aspremont, *supra* note 4 aux pp 217-23.

¹²⁵ Voir notamment, pour une conclusion similaire concernant l'article 3 commun, Sivakumaran, *supra* note 124 aux pp 382-83. Voir notamment, pour une conclusion similaire concernant le *Protocole additionnel II*, Cassese, *supra* note 124 aux pp 423-28. Voir notamment, en particulier, les déclarations de la Belgique, CDDH/SR.49, p 76; des Pays-Bas, CDDH/SR.50, p 101 et de l'URSS, CDDH/III/SR.32, aux paras 21-24.

¹²⁶ Le Conseil de sécurité ainsi que l'Assemblée générale des Nations unies ont adopté une série de résolutions exigeant que toutes les parties au conflit armé non international respectent le droit international humanitaire; voir la pratique rapportée par David, *supra* note 124 aux pp 245-46 et

internationale de justice¹²⁷ et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone¹²⁸. Elle a été expressément reconnue par l'Institut de droit international dans sa résolution relative à « [l']application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques »¹²⁹. C'est là une caractéristique propre au droit international humanitaire, qui le différencie notamment du droit international des droits de l'homme, dont l'application aux acteurs non étatiques reste discutée. S'agissant par contre de la responsabilité de protéger, il est clair que la responsabilité première n'incombe en ce domaine qu'aux États. Il ne pourrait en aller autrement dans la mesure où cette notion est fondée sur la souveraineté. Ce qui en a ainsi fait son succès et l'a rendue plus acceptable que la notion d'intervention d'humanité empêche qu'une responsabilité première de protection ne puisse en être déduite à charge d'acteurs non étatiques, en particulier de groupes armés. Et pourtant, on ne voit pas pourquoi les groupes armés, qui évoluent par hypothèse dans des situations où les populations civiles risquent de faire l'objet de persécutions massives, le cas échéant constitutives de crimes de guerre, ne seraient pas tenus par une responsabilité première de protéger ces populations. C'est particulièrement le cas lorsque, contrôlant un territoire déterminé, de tels groupes exercent un pouvoir similaire à celui des États à l'égard de personnes et de biens situés sur ce territoire. Toutefois, les déclarations prononcées par les États au sujet de la responsabilité de protéger ne permettent – pas plus que le fondement de cette notion – de concevoir une telle hypothèse, les groupes armés n'ayant jamais été envisagés par les États comme titulaires potentiels d'une responsabilité première de protection.

En ce sens, l'association de la notion de responsabilité de protéger à celle de protection des civils dans les conflits armés n'a pas conduit à étendre le champ d'application *ratione personae* de la première aux groupes armés. À l'inverse, les déclarations des États montrent qu'une telle association a modifié leur discours au sujet des titulaires de la responsabilité première de protéger les civils dans les conflits armés. L'évolution est manifeste : si les États prenaient soin de préciser qu'une telle responsabilité s'imposait non seulement aux États mais également à toutes les parties au conflit armé avant la consécration de la notion de responsabilité de protéger¹³⁰, il n'en va plus de même depuis que cette notion s'est exportée dans le domaine de la

Zegveld, *supra* note 124 à la p 11, n 5; voir aussi International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, 25 janvier 2005, en ligne : Nations Unies < http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf > au para 172.

¹²⁷ Voir *Activités militaires et paramilitaires*, *supra* note 114 au para 219.

¹²⁸ Voir *Prosecutor v Sam Hinga Norman*, SCSL-2004-14-AR72(E), Decision on Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction (Child Recruitment) (31 mai 2004) au para 22 (Cour spéciale pour la Sierra Leone, Chambre d'appel).

¹²⁹ Institut de droit international, « L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques » (1999) Session de Berlin, art 5 en ligne : Institut de Droit international < http://www.idi-iiil.org/idiF/resolutionsF/1999_ber_03_fr.PDF >.

¹³⁰ Voir notamment les déclarations *supra* note 90.

protection des civils dans les conflits armés¹³¹. Plusieurs États n'hésitent d'ailleurs pas à insister sur le fait que la responsabilité de protéger les civils dans les conflits armés incombe en premier lieu aux États conformément à ce qui a été mis en lumière dans les débats relatifs à la responsabilité de protéger¹³². Certains États vont plus loin encore et assimilent purement et simplement les champs d'application *ratione personae* de chacune des deux notions, en les réduisant à leur plus petit dénominateur commun. Les Pays-Bas ont ainsi affirmé devant le Conseil de sécurité :

Les deux principes sont [...] étroitement liés, étant donné qu'ils ont un fondement normatif similaire composé de quatre éléments [parmi lesquels, le fait] que la responsabilité de protection des personnes incombe au premier chef à chaque État¹³³.

Un tel changement de discours est latent dans les déclarations prononcées par le président du Conseil de sécurité des Nations unies au sujet de la protection des civils dans les conflits armés, l'une des dernières de ces déclarations indiquant en effet, assez étonnamment, que le « Conseil considère que c'est aux États qu'il incombe au premier chef de protéger les civils [...] comme le prescrit le droit international applicable »¹³⁴.

Enfin, dans l'hypothèse où ces phénomènes de « politisation » ou de « régression » du droit international humanitaire ne se vérifieraient pas en raison de l'éventuelle absence d'influence (en ce sens) de la responsabilité de protéger à travers son association à la thématique de la protection des civils dans les conflits armés, un autre danger consisterait à voir se développer en parallèle deux régimes différents concernant cette protection. D'un côté, celui, « classique », du droit international humanitaire, dont le champ d'application des dispositions relatives à la protection des civils et celui de la responsabilité collective découlant de la violation de ces dispositions sont clairement établis par le droit conventionnel et coutumier et, de l'autre, celui, « moderne », de la responsabilité de protéger, dont l'étendue, plus limitée s'agissant de la protection des civils dans les conflits armés, ressortirait essentiellement de la « pratique » onusienne et dont la caractéristique principale serait de porter l'accent sur la nécessité d'une réaction « coercitive » en cas de défaut des autorités nationales à assurer cette protection. Le phénomène serait ainsi similaire à celui dont témoigne une pratique onusienne récente, qui a notamment vu la création par les Nations unies de zones de sécurité dans les conflits armés, dont le régime était

¹³¹ Voir notamment, à cet égard, les déclarations du Ghana, S/PV.5703, *supra* note 33 à la p 22 et S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 18; du Népal, S/PV.5781 (Résumption 1), *supra* note 33 à la p 19; de la France, S/PV.6151, *supra* note 33 à la p 17; du Soudan, S/PV.6216 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 45 et S/PV.6427 (Résumption 1), *supra* note 33 à la p 28; du Portugal, S/PV.6427 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 9 et du Bangladesh, S/PV.6531 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 29.

¹³² Voir notamment les déclarations du Ghana, S/PV.5703, *supra* note 33 à la p 22 et S/PV.5781, *supra* note 33 à la p 18; du Portugal, S/PV.5781 (Resumption 1), *supra* note 33 à la p 2 et de l'Autriche, S/PV.6216, *supra* note 33 à la p 32.

¹³³ S/PV.6536 (Resumption 1) à la p 26.

¹³⁴ *Statement by the President of the Security Council*, Doc off CS NU, 2013, Doc NU S/PRST/2013/2.

à certains égards différent de celui des zones protégées prévues par le droit international humanitaire¹³⁵, ou le traitement, par certaines résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, de l'assistance humanitaire¹³⁶ dont les conditions de mises en œuvre étaient distinctes, sous plusieurs aspects, de celles établies par le droit international humanitaire en ce qui concerne le droit à l'assistance humanitaire¹³⁷. Aussi ne pourrait-on exclure le risque d'une fragmentation et d'une application différenciée de la réglementation relative à la protection des civils dans les conflits armés, régie par des systèmes concurrents.

Il ne convient certes pas de sous-estimer la plus-value apportée par la notion de responsabilité de protéger. Bien que cette notion repose sur des mécanismes juridiques existants, elle a le mérite de rassembler ces mécanismes sous un même toit. Elle sert ainsi de cadre référentiel général à toutes les situations dans lesquelles des populations font l'objet de persécutions massives, en offrant un panel prédéfini de solutions juridiques à de telles situations. Il n'en demeure pas moins qu'elle ne peut elle-même prétendre au statut de norme juridique. Elle reste un concept essentiellement politique, dont les contours, abondamment controversés, doivent encore être définis dans le cadre des travaux de l'Assemblée générale des Nations unies. Il n'est dès lors pas étonnant que ses promoteurs, en particulier les organisations non gouvernementales, aient cherché à l'arrimer à une notion à la fois mieux établie et plus neutre, présentant un certain nombre de traits communs, à savoir, celle, ancrée dans le droit international humanitaire, de protection des civils dans les conflits armés. De nombreuses lettres ont ainsi été envoyées par des organisations non gouvernementales aux États, peu avant les réunions du Conseil de sécurité des Nations unies sur la thématique de la protection des civils dans les conflits armés, recommandant à leur destinataire d'évoquer la responsabilité de protéger lors des débats tenus devant le Conseil et d'inclure une référence à cette notion dans la résolution adoptée à cette occasion. Ces efforts n'ont pas été vains. La « pratique » des Nations unies et des États témoigne d'un rapprochement manifeste entre la notion de responsabilité de protéger et celle de protection des civils dans les conflits armés. Il est vrai qu'un tel rapprochement ne paraît pas à première vue déraisonnable. Les deux notions partagent des caractéristiques communes, dont celle, fondamentale, de veiller à la protection des populations en détresse. Leurs champs d'application se recoupent en partie et la responsabilité de protection qu'elles impliquent s'étend, dans les deux cas, à des aspects à la fois de prévention, d'action et

¹³⁵ Voir notamment à ce sujet Maurice Torrelli, « Les zones de sécurité » (1995) n° 4 RGDIP 787.

¹³⁶ Voir notamment *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, Rés AG 46/182, Doc off AG NU, 78^e séance, Doc NU A/RES/46/182 (1991), annexe I au para 3.

¹³⁷ Voir notamment à ce sujet Maurice Torrelli, « De l'assistance à l'ingérence humanitaire » (1992) 74:795 RICR 238.

de reconstruction, et s'adresse non seulement aux États directement concernés mais également à la communauté internationale. L'analogie s'arrête toutefois là. Il convient de ne pas perdre de vue que les deux notions, non seulement ont un champ d'application qui diffère à maints égards, mais surtout reposent sur des fondements distincts, l'ensemble du mécanisme mis en œuvre par la responsabilité de protéger étant fondé sur la notion de souveraineté et visant principalement à justifier la nécessité d'une intervention de la communauté internationale en cas de carence des autorités nationales, alors que la thématique de la protection des civils dans les conflits armés repose sur une logique d'impartialité et de neutralité, ultimement bâtie sur le droit international humanitaire.

On ne peut dès lors qu'être perplexe face à cette attitude dont témoigne la pratique contemporaine des États, sinon à confondre les deux notions, du moins à exporter la logique propre à la responsabilité de protéger dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés. Certes, une telle attitude a l'avantage de porter l'accent sur la responsabilité de la communauté internationale de réagir lorsque l'État concerné ne peut ou ne veut pas mettre fin aux violations des principes directeurs de la protection des civils dans les conflits armés, ce qui ne peut ainsi qu'accroître les occasions de contrôle – encore trop limitées de nos jours – de mise en œuvre des règles pertinentes du droit international humanitaire. Cette attitude comporte néanmoins plusieurs dangers pour ce droit. Le premier est celui d'en affecter la nature proprement juridique, par un effet de « politisation », et de mettre ainsi en danger les acteurs chargés d'en assurer la mise en œuvre, lesquels seraient vus non plus comme des acteurs impartiaux et neutres mais comme servant l'intérêt politique d'un État sous un prétexte de protection d'une population en détresse. Les autres dangers découlent d'un risque de confusion entre les champs d'application de chacune des deux notions. Le risque *ratione materiae* est notamment que la responsabilité des États et des Nations unies de réagir aux violations du droit international humanitaire, conformément à l'article premier des quatre *Conventions de Genève* et du *Protocole additionnel I* ainsi qu'aux conséquences découlant de la nature des obligations que ces textes prévoient, ne s'érode et ne soit ainsi plus entendue par les États que comme visant seulement les dispositions du droit international humanitaire dont la violation entraînent l'application de la responsabilité de protéger, c'est-à-dire celles dont la violation est érigée en crime de guerre. Le risque est également grand, *ratione personae*, que, sous l'influence de la logique de souveraineté fondant la responsabilité de protéger, seules les entités souveraines, c'est-à-dire les États, soient désormais considérées comme titulaires de la responsabilité première de protection des civils dans les conflits armés, alors qu'il est bien établi de nos jours que le droit international humanitaire et, en particulier, les règles de ce droit sur lesquelles se fonde la thématique de la protection des civils dans les conflits armés, doivent être respectées par toute partie au conflit armé, qu'elle soit étatique ou non.

Ces risques de régression du droit international humanitaire imposent que les États adoptent une attitude plus vigilante et un vocabulaire plus précis lorsqu'ils

discutent de la responsabilité de protéger et de la protection des civils dans les conflits armés. Cette attitude s'impose d'autant plus que leurs déclarations prononcées à ce sujet devant le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale des Nations unies constituent une pratique étatique, pouvant servir de terreau à de nouvelles interprétations du droit existant, en particulier du droit international humanitaire, ou à un processus de création de règles coutumières en la matière. La distinction entre les deux notions doit donc être clairement affirmée et répétée, sans qu'une telle distinction ne conduise toutefois à l'émergence de deux régimes concurrents applicables dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés.