

ANNE ORFORD, *INTERNATIONAL AUTHORITY AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT*, CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2011

*Millie Lefebvre**

Le principe de souveraineté des États a été confirmé par la *Charte des Nations Unies*¹ en 1945. Or, depuis les années 1990, plusieurs conflits ont semé la controverse sur la scène internationale tout en remettant en question ce principe, comme le génocide du Rwanda en 1994 et la guerre du Kosovo en 1999. Ces événements ont incité au développement du concept de responsabilité de protéger, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir sur un territoire souverain lorsque l'État échoue à protéger sa population ou lorsque l'État est la cause d'un massacre à grande échelle². Ainsi, la question de la souveraineté des États est devenue centrale pour ce type d'intervention puisque :

[s]elon certains, la multiplication des interventions témoigne d'une prise de conscience à une échelle authentiquement internationale, dont l'avènement n'a que trop tardé. D'autres s'alarment en revanche à la perspective de voir ce phénomène battre en brèche un ordre international fondé sur la souveraineté des États et l'inviolabilité de leur territoire³.

L'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en a fait aussi une question de première importance pour la communauté internationale : « *If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica –to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?* »⁴. Anne Orford, professeure affiliée à la Chaire Michael D. Kirby de droit international et directrice de l'Institute for International Law and the Humanities à l'Université de Melbourne s'intéresse, dans son ouvrage intitulé *International Authority and the Responsibility to Protect*, à l'avènement de la responsabilité de protéger sur la scène internationale. Elle soutient qu'une nouvelle forme d'autorité ressort des pratiques visant à maintenir l'ordre international et protéger la vie humaine⁵. De ce fait, elle étudie la mise en œuvre de cette nouvelle autorité sur la scène internationale : « *this book will argue that the significance of the responsibility to protect concept lies not in its capacity to transform promise into practice, but rather in its capacity to transform promise,*

* Étudiante au baccalauréat en relations internationales et droit international à l'Université du Québec à Montréal.

¹ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n°7.

² Anne Orford, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, à la p 1 [Orford]; voir aussi l'étude du CRDI : Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, « La responsabilité de protéger » (2001), en ligne : CIISE <<http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/17566/6/IDL-17566.pdf>> [CRDI].

³ CRDI, *supra* note 2 à la p VII.

⁴ ONU, « Outreach Programme on the Rwanda Genocide and the United Nations: Background Information on the Responsibility to Protect » (mars 2014) en ligne : Nations unies <<http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>>.

⁵ Orford, *supra* note 2 à la p 1.

deeds into words »⁶. En effet, son analyse se démarque puisqu'elle écarte l'idée que la mise en œuvre de la responsabilité de protéger provient des écrits en droit international, telles que les déclarations ou les résolutions. L'auteure cherche, au contraire, à démontrer que ce sont la pratique et les actes qui ont contribué à développer des normes pour la mise en œuvre du concept de la responsabilité de protéger dans le droit international. Pour ce faire, Anne Orford sépare son livre en cinq parties, la première et la dernière servant respectivement d'introduction et de conclusion. Le noyau de son ouvrage commence au deuxième chapitre et se concentre sur les pratiques de la responsabilité de protéger en examinant l'expérience de l'ONU à Suez ainsi que sa mission au Congo. Ensuite, le troisième chapitre étudie la problématique de l'autorité en s'inspirant des pensées des philosophes Hobbes et Schmitt. Enfin, le quatrième chapitre ouvre sur deux questions d'importance : « qui décide? » et « qui interprète? » et tente ainsi d'expliquer l'institutionnalisation du principe de responsabilité de protéger.

Le premier chapitre consiste en une introduction à la thèse soutenue par Orford qui y présente les principaux sujets de son ouvrage. Dans un premier temps, elle présente le rôle des Nations unies quant à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger durant la période de décolonisation suivant la Seconde Guerre mondiale et présente les lignes directrices du secrétaire général de l'époque, Dag Hammarskjöld. Plus précisément, le développement des normes concernant les interventions de l'ONU face à la décolonisation de l'Afrique ont mené monsieur Hammarskjöld à voir un changement nécessaire dans l'approche de la résolution de conflit en relations internationales : « *[the] challenges to peace and security posed by decolonisation made it necessary to abandon the static 'conference approach' to international relations and focus instead upon dynamic 'executive action'* »⁷. Elle y introduit également la question de l'autorité des États et leur responsabilité de protéger la vie et le bien-être de leurs citoyens⁸ et l'avènement de la reconnaissance de ce principe à l'international.

Dans le deuxième chapitre, Anne Orford présente comment les diverses interventions humanitaires ont contribué au développement du droit international :

*In order to understand the implications of the responsibility to protect concept, this chapter explores the development of those practices of executive rule, and the shifting ways in which they have been rationalised and reflected upon over the past fifty years*⁹.

Selon l'auteure, la crise de Suez et l'opération des Nations unies au Congo ont été les premières interventions ayant comme objectif de maintenir l'ordre international¹⁰ et elles ont initié le développement de telles pratiques. Lors de ces interventions, Hammarskjöld pensait que l'ONU pouvait agir comme un acteur neutre et impartial. Par contre, Orford précise que « *it is clear that even in the earliest days*

⁶ *Ibid* à la p 2.

⁷ *Ibid* à la p 5.

⁸ *Ibid* à la p 15.

⁹ *Ibid* à la p 42.

¹⁰ *Ibid* à la p 35.

of UN intervention for protection purposes in the Congo, the idea that the UN could act as a neutral or impartial force was not plausible »¹¹. En effet, bien que cette pensée ait persisté durant l'ère de la guerre froide, il est impossible de ne pas pencher pour un parti dans le conflit si on veut offrir de l'aide à la population. L'auteure présente l'intervention de Suez comme le début d'un ordre international¹² dans le monde postcolonial et l'opération au Congo comme démontrant « *what the expansion of international executive rule would come to mean for the process of decolonisation* »¹³. Ainsi, elle utilise ces deux interventions pour démontrer l'impact que peut avoir le développement des normes de droit international sur la responsabilité de protéger.

Au troisième chapitre, Anne Orford analyse l'autorité de l'État et prétend que celle-ci dépend de sa capacité à assurer la protection de sa population¹⁴. Pour le démontrer, elle se base sur deux philosophes politiques soit Thomas Hobbes et Carl Schmitt :

*Something more is needed to realise the desire for peace on Earth. Where for Hobbes that something more was the absolutist state, and for Schmitt that something more was executive rule, for contemporary lawyers and philosophers that something more has become international authority*¹⁵.

Les deux théoriciens croient que le souverain doit avoir la capacité de protéger sa population, il s'agit de la « raison d'être de l'État »¹⁶. Hobbes ajoute que la personne qui accède à l'autorité importe peu puisqu'elle sera considérée comme légitime par la population si elle assure leur protection. Schmitt poursuit et affirme que l'autorité doit maintenir l'ordre et se faire respecter¹⁷. Anne Orford soutient que l'avènement des institutions internationales provient du besoin de « *coherence, control and centralisation* »¹⁸ et elle développe sur ce sujet dans le quatrième chapitre.

En effet, l'auteure continue à explorer le concept d'autorité en se questionnant sur l'administration de cette forme d'autorité sur la scène internationale. Elle tente de répondre aux questions « qui décide ? » et « qui interprète ? »¹⁹. Elle fait le lien avec l'émergence du principe de reconnaissance de l'État, où la question de la légitimité des nations a commencé à être considérée par des acteurs externes à cette nation, tel que les autres États et les institutions internationales²⁰; elle amène aussi la juridiction des règles internationales comme facteur déterminant pour l'administration de l'autorité internationale :

With the creation of the UN, the role of external actors in determining the

¹¹ *Ibid* à la p 35.

¹² *Ibid* à la p 57.

¹³ *Ibid* à la p 69.

¹⁴ *Ibid* à la p 109.

¹⁵ *Ibid* à la p 111.

¹⁶ *Ibid* à la p 35.

¹⁷ *Ibid* à la p 133.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ *Ibid* à la p 139.

²⁰ *Ibid* à la p 39.

*legitimacy of governments became linked to international jurisdiction. In that context, the question of who decides took the form of debates about whether governmental legitimacy was properly a matter for the international community*²¹.

Selon l'auteure, le développement de la juridiction internationale « *has left open the question of which the authority to determine the lawfulness of rulers* »²². Orford dit que la question n'est toujours pas résolue puisque plusieurs acteurs, tel que l'OTAN, réclament le titre de représentant de la communauté internationale apte à déterminer la légitimité des actions des États. Enfin, elle termine le chapitre en affirmant que les développements entourant le concept de responsabilité de protéger n'ont pas aidé à résoudre cette problématique, mais ont, au contraire, rouvert la question²³.

Enfin, le dernier chapitre sert de conclusion à son ouvrage et elle y analyse la mise en œuvre politique de la responsabilité de protéger par les États et par l'ONU. Dans ce chapitre, elle revient sur plusieurs sujets qu'elle a précédemment explorés, tel que le passage à l'ONU d'une diplomatie de type « conférence statique » à des actions exécutives. De plus, elle revient sur la question de l'autorité²⁴. Elle affirme que cette problématique n'est pas résolue et reste encore un débat aujourd'hui. Enfin, Anne Orford conclue que « *[t]he responsibility to protect concept is thus of normative significance because it puts the question of authority and its relation to status back on the table* »²⁵.

L'ouvrage d'Anne Orford présente une autre vision de la responsabilité de protéger. En effet, la plupart des livres académiques sur la responsabilité de protéger se concentre sur ses forces et ses faiblesses. Or, l'auteure présente une vision centrée sur l'origine de ce concept ainsi que sur la question de l'autorité et elle contribue ainsi à diversifier le type d'analyse qu'on peut trouver sur ce concept. La question de l'autorité compétente pour déterminer qu'un État a échoué à protéger sa population est très pertinente et d'actualité. Le développement qu'en fait Orford est des plus intéressants pour la doctrine en la matière. Par contre, afin d'expliquer l'origine du concept de responsabilité de protéger, l'ouvrage se concentre surtout sur la période d'après-guerre et sur la ligne de pensée de l'ancien secrétaire général, Dag Hammarskjöld. L'étude de conflits récents, tel que l'Irak en 2003, aurait pu ajouter du contenu à son analyse des pratiques associées à la responsabilité de protéger. Enfin, si Anne Orford présente une vision unique qui se démarque des autres, elle ne fait pas référence aux auteurs ayant démontré une vision contraire à la sienne, c'est-à-dire que le concept de responsabilité de protéger se serait développé à partir des écrits et non des pratiques²⁶.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid* à la p 40.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid* à la p 207.

²⁶ Voir notamment Edward C Luck, « From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect » dans Jared Genser, Irwin Cotler et al, dir, *The Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2012.