



ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

Sciences Juridiques et Politiques

VOL. 19, N° 2 – ANNEE: 2019

ISSN : 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



VOLUME 19, NUMERO 2, ANNEE: 2019

www.annalesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
J-R. IBARA

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMAANUEL ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail : annales@umng.cg

ISSN : 1815 - 4433

- 1 La responsabilité de protéger : mythe ou réalité ?**
EMMANUEL ADOUKI D. E., KHIESSIE BASSONGA Q.
- 33 Les nouvelles figures de la délinquance mal saisies par le droit pénal des mineurs**
MAKOSSO A. C.
- 60 Les dispositions transitoires dans les constitutions des états d'Afrique noire francophone**
BININGA A. A. W.
- 89 L'obligation alimentaire : un devoir de solidarité familial**
LOKO-BALOSSA E. J., NKONO C. J.
- 142 La théorie Kelsenienne de la hiérarchie des normes juridiques à l'épreuve de la doctrine constitutionnaliste**
HOUNAKE KOSSIVI
- 174 L'intervention sur la vie et le droit pénal Congolais**
BIMBOU LOUAMBA A. M.
- 208 Réflexion sur la nature juridique des annexes aux constitutions africaines**
ABIRA GALEBAY



LA RESPONSABILITE DE PROTEGER : MYTHE OU REALITE ?

EMMANUEL ADOUKI D. E., KHIESSIE BASSONGA Q.

*Faculté de Droit
Université Marien N'Gouabi
Brazzaville – République du Congo*

RESUME

Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 16 septembre 2005, la responsabilité de protéger est conceptualisée par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats en décembre 2001. Elle résulte de la volonté des Etats et de la communauté internationale de protéger effectivement les populations contre les violations massives et flagrantes de leurs droits fondamentaux. Ces violations peuvent être le fait de l'Etat ou résulter de l'incapacité de la communauté internationale de mener une action rapide et efficace sur le territoire de l'Etat dans lequel les violations sont sur le point de se produire. L'intervention de la communauté internationale pouvant se heurter à la souveraineté étatique. A l'évidence, la protection des droits de l'homme est confrontée à la souveraineté étatique, selon la formule « Droits de l'homme versus souveraineté ». La responsabilité de protéger est conçue afin de surmonter ce dilemme. Toutefois, bien que la R2P rappelle l'obligation première de l'Etat de protéger et fasse peser une responsabilité subsidiaire sur la communauté internationale, la pratique suivie par les débiteurs de cette responsabilité permet de relever qu'elle n'est pas mise en œuvre de façon uniforme. Ce constat nourrit la thèse suivant laquelle la responsabilité de protéger oscille entre mythe et réalité.

Mots-clés: *responsabilité de protéger - droits de l'homme - intervention – obligation – souveraineté - Etat - communauté internationale – population – sanction.*

ABSTRACT

Adopted by the UN General Assembly on 16 September 2005, the responsibility to protect is conceptualized by the International Commission on Intervention and State Sovereignty in december 2001. It is the result of the willingness of States and the international community to effectively protect human rights populations against massive and flagrant violations of their fundamental rights. Such violations may be the result of the State or result from the inability of the international community to take swift and effective action in the territory of the State in which the violations are about to occur. The intervention of the international community may come up against State sovereignty. Clearly, the protection of human rights is confronted with state sovereignty, according to the phrase "Human Rights versus Sovereignty". The responsibility to protect is designed to overcome this dilemma. However, although R2P recalls the primary obligation of the State to protect and impose a subsidiary responsibility on the international community, the practice followed by debtors of this responsibility reveals that it is not implemented in a uniform way. This observation feeds the thesis that the responsibility to protect oscillates between myth and reality.

Keywords : *responsibility to protect – human rights – intervention – duty – sovereignty - State – international community – sanction.*

INTRODUCTION

« Où en est la responsabilité de protéger ? »¹. Cette question est révélatrice des interrogations que suscite la « *brillante invention diplomatique* »² que constitue la responsabilité de protéger (R2P), institution consacrée en 2005³ par l'organe plénier de l'« Organisation mondiale »⁴ et en voie de consolidation par la communauté internationale. La R2P est une institution dont la nature juridique et la signification retiennent l'attention des juristes⁵.

Plusieurs « incertitudes conceptuelles »⁶ caractérisent la R2P, considérée comme une « *nouvelle parure pour une notion déjà bien établie* »⁷. De ce fait, l'on convient de ce que l'« *On ne saurait assez attirer l'attention sur les graves inconvénients que comporte une terminologie vicieuse (...). Il est dangereux de se servir d'expressions inexactes, de locutions équivoques, de mots évocateurs d'idées fausses ou périmées* »⁸. C'est pourquoi, des précisions terminologiques

doivent de prime abord, être apportées. En effet, formulée *expressis verbis* par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE)⁹ dans son rapport éponyme de 2001, la R2P n'y bénéficie pourtant pas d'une définition précise. Selon cette Commission, elle est la responsabilité qui incombe, au premier chef, à l'État de protéger sa population contre les conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques¹⁰. L'on constate que la CIISE procède à l'énumération, quoique non exhaustive, des caractéristiques d'un État fragile, défaillant ou failli et met à sa charge, la responsabilité première de protéger sa population, c'est-à-dire, les personnes relevant de sa juridiction. Il paraît utile de rappeler qu'un État fragile est celui qui « *ne peut pas ou ne veut pas (unwillingness) assurer le respect des droits de l'homme. Il ne s'agit pas seulement d'un État qui est dépourvu des*

1 HAJJAMI N., « Où en est la responsabilité de protéger ? », in *Réciprocité et universalité : sources et régimes du droit international et des droits de l'homme, Mélanges en l'honneur du professeur Emmanuel Decaux*, Paris, Pedone, 2017, pp. 1325-1338.

2 BOISSON DE CHAZOURNES L. et CONDORELLI L., « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP*, n° 1, 2006, p. 12.

3 Voir A/RES/60/1 du 24 octobre 2005.

4 VIRALLY M., *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, 589 p.

5 Voir spécialement les deux colloques sur la R2P : SFDI, *La responsabilité de protéger*, colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, 358 p et CHAUMETTE A.-L. et THOUVENIN J.-M. (dir.), *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on*, Actes du colloque du 14 novembre 2011, Paris, Pedone, 2013, 206 p.

6 HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 23-201.

7 BOISSON DE CHAZOURNES L. et CONDORELLI L., « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *loc. cit.*, pp. 11-18.

8 POLITIS N., « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux », cité par KOLB R., « Des problèmes conceptuels, systématiques et terminologiques en droit international public », *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2001, vol. 56, p. 504.

9 Cette Commission est mise en place en 2000 à l'initiative du Canada en vue de répondre à une exhortation du Secrétaire général de l'ONU. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Centre de Recherche pour le Développement International, Ottawa, 18 décembre 2001, p. VIII.

10 Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. XI.

moyens financiers ou techniques pour assurer le respect des droits de sa population, mais plutôt de celui qui est dépourvu de volonté »¹¹. Toutefois, l'on relève que « (...) l'Etat fragile se présente d'un côté comme une notion englobante dont l'Etat failli/défaillant constitue la forme extrême mais réversible. Mais d'un autre côté, les termes utilisés apparaissent aussi parfaitement interchangeables, le vocabulaire de la défaillance s'imposant de lui-même au choix des critères de la fragilité (...) »¹². Cette conception de la R2P par la CIISE est englobante et présente un double inconvénient. Le premier inconvénient découle de sa généralité. Cette dernière fait de la R2P une « boîte à outils »¹³ et pose le problème de son opérationnalité. Cette assertion se justifie pleinement dans la mesure où, il est difficile qu'un Etat se trouvant dans cette situation soit capable d'assumer pleinement sa responsabilité première de protéger. Tandis que le second inconvénient est lié à la préférence accordée à la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale, au détriment de celle primordiale de l'Etat. Cet inconvénient est davantage perceptible lorsque l'on se souvient de ce que la CIISE avait pour « mandat de favoriser une meilleure

compréhension de la difficulté de concilier l'intervention à des fins de protection humaine et la souveraineté (...) »¹⁴. Cette consécration devrait permettre plus précisément de contribuer à l'émergence d'un consensus politique mondial afin de créer les conditions du passage de la « paralysie à l'action dans le cadre du système international, en particulier par l'entremise des Nations Unies »¹⁵. De ce qui précède, il ressort que le texte fondateur de la R2P, à savoir le rapport de la CIISE, ne nous contente pas sur la signification de la R2P. Cette lacune¹⁶ nous conduit à recourir à l'étymologie en vue d'en saisir l'acception.

La responsabilité est dérivée de responsable, dérivé lui-même du latin *responsus*, participe passé de *respondere* qui signifie, originellement, se porter garant, répondre¹⁷. Outre cette définition étymologique, le concept « responsabilité » revêt en droit deux significations¹⁸. Celles-ci s'inscrivent, selon les cas, dans un contexte juridique et moral. Dans le contexte juridique, elle est la « charge assumée par un sujet de droit ou un organe d'une organisation, telle celle consistant à régler un problème ou à gérer une situation

¹¹ Voir DUBUY M., « États fragiles et droits de l'homme », *Civitas Europa* 2012/1, p. 40 ; voir aussi MOUTON J.-D., « « État fragile », une notion du droit international ? », *Civitas Europa* 2012/1, n° 28, p. 9.

¹² CAHIN G., « Le droit international face aux Etats défaillants », in S.F.D.I., *L'Etat dans la mondialisation*, Colloque de Nancy, Paris, Pedone, 2013, p. 55.

¹³ MARCLAY E., « La responsabilité de protéger. Un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », *Étude Raoul-Dandurand*, n° 10, 2005, p. 11.

¹⁴ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, op. cit., par. 1.7.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Sur les lacunes en droit international, voir SALMON J., « Quelques observations sur les lacunes du droit international public », *R.B.D.I.* 1967, p. 445.

¹⁷ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e édition, 2018, p. 916.

¹⁸ SALMON J., (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., pp. 994-996.

»19. Dans le contexte moral, la responsabilité constitue un concept « métajurique »20, c'est-à-dire qu'elle résulte d'exigences à la fois morale et juridique. Ces précisions terminologiques permettent de réfuter l'assimilation de la R2P à certains « concepts voisins »21, tel que le droit d'ingérence, c'est-à-dire, la possibilité selon laquelle les sujets de droit international auraient, en l'absence de tout consentement de l'Etat territorial, un titre juridique pour secourir une population victime de violations massives des droits de l'homme22. Dans le même sens, l'« *On ne peut pas dire que la R2P est le «nouveau nom» du droit d'ingérence dès lors qu'ils n'ont pas la même extension* »23.

La responsabilité qui découle de la protection des populations contre les violations massives des droits de l'homme relève d'un double fondement : interne et international. Du point de vue du droit interne, la responsabilité se fonde sur la théorie de la sécurité de l'Etat, systématisée notamment par Thomas Hobbes24, en vertu de laquelle l'Etat est le garant de sa

population et lui doit protection. Dans ce cadre, la responsabilité est envisagée par rapport aux bénéficiaires, à savoir la population, comprise non pas comme « *des individus unis à l'État par un lien juridique de nationalité* », mais plutôt au sens large comme un « *ensemble d'individus, quelle que soit sa cohésion, établis sur un territoire donné, quelle qu'en soit l'étendue* »25. Cette conception extensive de la population est partagée par le SGNU, dans son rapport intitulé *Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention* du 9 juillet 2013. Il en ressort, en effet, la précision suivante : « *Dans ce contexte, le terme « populations » ne renvoie pas seulement aux citoyens ou aux civils, mais à toutes les personnes qui se trouvent à l'intérieur des frontières de l'État concerné* »26.

Sous l'angle du droit international, il convient de relever que les droits de l'homme, en raison de leur consécration internationale, ne relèvent plus exclusivement de la compétence nationale27 mais aussi du champ

19 *Ibidem*, p. 994.

20 TROPER M., « En guise de conclusion », in Xavier BIOY (dir.), *Constitution et responsabilité*, actes du colloque de Toulouse, 6-7 octobre 2007, Paris, Montchrestien, 2009, p. 265.

21 AGGAR S., *La responsabilité de protéger : un nouveau concept ?*, Thèse soutenue à l'Université de Bordeaux, 2016, p. 41.

22 SALMON J., (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 580.

23 JEANGENE WILMER J.-B., « De la mythologie française du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger. Une clarification terminologique », *Annuaire Français de Relations internationales*, vol. XIII, 2012, p. 89.

24 HOBBS T., *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, 1651, traduit par FOLLIO M. P., 1^{ère} Partie, Introduction, pp. 8-9. Voir aussi POIRAT F., « La doctrine des « droits

fondamentaux » de l'État », *Droits, Revue française de théorie juridique*, vol. 16, 1992, p. 91.

25 SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 849.

26 Rapport du Secrétaire général, *Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention*, op. cit., par. 5.

27 Pour davantage d'éléments sur la compétence nationale, voir notamment GILLAUME G., « Article 2, paragraphe 7 », in COT J.-P., PELLET A. et FORTEAU M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^e édition, 2005, p. 498 ; DAILLIER P., FORTEAU M. et PELLET A., *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 8^e édition, p. 493 ; CHAUMONT Ch., « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », *Hommage d'une génération de juriste au Président BASDEVANT*, Paris, Pedone, 1960, p. 124. Voir aussi l'étude

d'application du droit international. C'est ce qui justifie que la communauté internationale assume subsidiairement la charge de protéger les populations, suite à la défaillance de l'Etat territorial. La définition de la communauté internationale apparaît aussi comme une exigence préalable. La communauté internationale apparaît comme un concept polysémique. Il s'agit le plus souvent d'une communauté d'États et il arrive qu'à travers elle, on en appelle aux peuples ou aux personnes²⁸. Bien qu'elle soit perçue comme un « *horizon toujours fuyant* »²⁹, dans le cadre de la présente contribution, la communauté internationale est assimilée à l'ONU. Par conséquent, la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale confiée à l'ONU est considérée comme étant ce qui permet d'« *aller au-delà de la simple théorie de la subsidiarité, pour penser qu'il y a une véritable théorie juridique de la subrogation, la Communauté internationale se subrogeant à l'Etat défaillant* »³⁰.

Après ces définitions, il y a lieu de s'interroger dans quelle mesure la R2P est un mythe ou une réalité. Le mythe, du latin *mythos*, est « *une construction de l'esprit*

qui ne repose pas sur un fond de réalité »³¹. La réalité quant à elle est le caractère de ce qui est réel, ce qui existe en fait³². Elle est synonyme d'« effectif ».

Plus d'une dizaine d'années après sa consécration³³, le présent article se propose d'examiner la problématique suivante : la R2P demeure-t-elle une construction de l'esprit ou est-t-elle devenue une institution effective ?

La R2P peut être perçue comme un mythe car cette institution résulte d'une proposition formulée en 2001 par la CIISE et reprise dans différentes résolutions de l'AGNU. Elle relève du domaine de l'incantation. Elle est devenue, à l'issue du Sommet mondial de l'AGNU, tenu en 2005, le devoir de l'Etat de protéger sa population contre les situations constitutives des « *violations massives* » des droits de l'homme. Les « *violations massives* » se distinguent des « *violations ordinaires* » en ce que, ces dernières n'ont pas de portée internationale ou ne touchent pas la communauté internationale et, que les premières ont, elles, le caractère des crimes internationaux³⁴. De façon concrète, le

détaillée de MILOJEVI M., « Les droits de l'homme et la compétence nationale des Etats », in CASSIN R., *Méthodologie des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1972, pp. 331-372.

28 DUPUY R.-J., « Leçon inaugurale prononcée au Collège de France », Chaire de Droit international, le 22 février 1980, *Publications du Collège de France*, Paris, n° 85, 1980, p. 19. Voir aussi l'important ouvrage de DUPUY J.-R., *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Paris, Economica, 1986, 182 p.

29 MOREAU-DEFARGES P., *La communauté internationale*, Paris, PUF, 1^{ère} édition 2000, p. 36.

30 Joseph Maïla, « L'évolution du concept de responsabilité de protéger », in CHAUMETTE A.-L. et THOUVENIN J.-M. (dir.),

La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on, op. cit., p. 44.

31 Dictionnaire érudit de la langue française, Larousse Le Lexis, 2014, p. 1216.

32 *Ibidem*, p. 1588.

33 La paternité de cette entreprise d'évaluation décennale de la R2P peut être attribuée à la doctrine francophone. Voir spécialement CHAUMETTE A.-L. et THOUVENIN J.-M. (dir.), *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on, op. cit.*

34 HUBERT T., « Les violations des droits de l'homme », in *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Liberté, justice et tolérance*, Bruxelles, Bruylant, vol. II, 2004, p. 1554.

paragraphe 138 du document A/60/L.1 du 16 septembre 2005 énumère les crimes internationaux dont la commission est à l'origine de la mise en œuvre de la R2P. Il s'agit du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Tels sont les quatre crimes pour lesquels il revient à l'Etat le devoir premier de protéger sa population, et dont le manquement est susceptible de déclencher la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale, conformément au paragraphe 139 du même document. L'on doit relever que la consécration de la R2P par l'Assemblée générale de l'ONU n'est pas anodine. En effet, d'une part, elle est l'organe le plus représentatif de l'ONU et dispose d'autre part, du pouvoir de codification en vertu de l'article 13, paragraphe 1, a35 de la Charte de l'ONU. Toutefois, ces potentialités n'ont pas suffi à marquer d'un sceau contraignant la R2P.

La R2P s'impose ensuite comme une réalité à compter de l'adoption de la résolution 1674 (2006) du 28 avril 2006 du CSNU sur le fondement du Chapitre VII de la Charte, qui l'intègre dans le champ normatif.

Cette étude revêt un intérêt théorique et pratique évident. L'intérêt théorique se justifie dans la mesure où il s'agit d'examiner une institution qui suscite

des controverses et dont la juridicité est aujourd'hui incontestée. L'intérêt pratique résulte de l'appréciation de ses conditions de mise en œuvre, car bien qu'il soit notoire que la R2P soit un principe universel, « (...) *sa mise en œuvre doit respecter les différences institutionnelles et culturelles des diverses régions* »³⁶. C'est pourquoi la présente étude se situe dans un cadre spatial et temporel des Etats d'Afrique noire francophone, dont plus de dix années de mise en œuvre de la R2P permet de tirer certaines leçons. Bien que la situation particulière de la Libye soit considérée comme le « *baptême de feu* » de la R2P, seules les situations du Burundi, du Mali et de la RCA retiendront notre attention.

Dans le cadre de cette contribution, l'on sollicitera les méthodes exégétiques, empirique et comparative. Elles nous permettront de dresser un bilan et de dégager des perspectives sur les modalités de mise en œuvre de la R2P³⁷.

En réponse à la problématique, la R2P est une institution qui s'impose aux Etats et à la communauté internationale. En effet, bien qu'étant une institution singulière (I), sa mise en œuvre laborieuse participe à son effectivité (II).

³⁵ En vertu de cette disposition, « L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Sur la codification du droit international, voir notamment SFDI, *La codification en droit international*, colloque d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 1999, 344 p.

³⁶ Rapport du Secrétaire général de l'ONU, *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/ 65/877-S/2011/393, 28 juin 2011, par. 8.

³⁷ Dans le même sens, un regard prospectif est projeté par le SGNU, voir Rapport du SGNU, *La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective*, A/70/999- S/2016/620, 22 juillet 2016.

I- Une institution singulière

La R2P est une institution singulière en ce qu'elle bénéficie d'une part, des fondements certains (A) et, d'autre part, reste limitée (B).

A- Les fondements de la R2P

La R2P est une institution qui est apparue et s'est imposée selon des modalités particulières. Ce sont les fondements conventionnel (1) et non conventionnel (2) qui nourrissent le concept.

1- Le fondement conventionnel de la R2P

La R2P ne dispose pas de fondement conventionnel qui lui soit propre. Son intime liaison avec les droits de l'homme lui fait bénéficier de ses fondements, qui sont universel et régional. Le fondement universel découle des instruments des droits de l'homme qui relèvent de l'ordre juridique international. Or, bon nombre de ces conventions universelles s'appliquent en Afrique. Il en est ainsi à titre illustratif de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide³⁸ et de la Convention contre la torture et autres peines

ou traitements cruels, inhumains ou dégradants³⁹.

Les instruments régionaux des droits de l'homme spécifiques à l'Afrique offrent un fondement conventionnel à la R2P. En se départant de l'ambition de faire une étude exhaustive des différents instruments en la matière, l'on se contentera de ces instruments africains qui consacrent certains droits. Il s'agit particulièrement des droits faisant peser sur l'Etat l'obligation première de protéger, et dont la violation consécutive à son incapacité, est susceptible de déclencher la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale. Il en est ainsi de l'Acte constitutif de l'Union africaine adoptée le 11 juillet 2000 et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) adoptée le 28 juin 1981 à Nairobi et entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

Résolus à donner un fondement juridique spécifique à la protection des droits de l'homme en Afrique, les Etats membres de l'UA, qui succède à l'OUA⁴⁰, ne manquent pas d'y consacrer les droits de l'homme⁴¹. Tant le Préambule que les articles 3 et 4 de l'Acte constitutif de l'UA en font mention. Dès le Préambule, les Etats

³⁸ La Convention pour la prévention et la répression du génocide est conclue à New York le 9 décembre 1948 et entrée en vigueur le 12 janvier 1951.

³⁹ Cette Convention est adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984. Elle est entrée en vigueur le 26 juin 1987.

⁴⁰ Pour les modalités de cette succession, confère l'article 33 de la Charte de l'Union africaine. Voir aussi les contributions doctrinales, notamment : NGAMOU-PETAUTON D., *Dissolution et succession des organisations internationales*,

Bruxelles, Bruylant, 2008, 447 p et MALUWA T., « Transition de l'Organisation de l'Unité Africaine à l'Union Africaine », in A. YUSUF A. et OUGUERGOUZ F., (dir.), *L'Union africaine : cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, pp. 35-56.

⁴¹ Dans le même sens, l'on convient de ce que « (...) l'Union africaine n'est pas une organisation dont le statut constitutif est spécifiquement centré sur la protection des droits de l'homme », HENNEBEL L. et TIGROUDJA H., *Traité de droit international des Droits de l'homme*, op. cit., p. 390.

rappellent les luttes héroïques menées conjointement par les peuples et pays africains pour « la dignité humaine »⁴². Partant de ce principe général inspirant plusieurs règles et droits⁴³, ils sont résolus « à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples (...) »⁴⁴. Cette volonté se manifeste davantage dans ses articles 3 et 4 qui, respectivement, énumèrent les instruments juridiques par lesquels se feront cette promotion et protection⁴⁵ et relèvent le caractère sacrosaint de la vie humaine⁴⁶. Au regard de cette analyse, l'on relève que du point de vue institutionnel, l'Union africaine s'inscrit dans le sillage de l'OUA. En effet, la Charte de l'OUA avait prévu cinq commissions spécialisées ; mais aucune de ces commissions ne se rapportait aux droits de l'homme⁴⁷. Cette lacune de l'Acte constitutif de l'UA est certainement comblée par un autre instrument qui, bien

que lui étant antérieur, appartient à son ordre normatif, la lex specialis⁴⁸ des droits de l'homme en Afrique, à savoir la CADHP.

Adoptée à la 18^e Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA le 28 juin 1981 à Nairobi et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, la CADHP⁴⁹, ainsi que son titre l'indique, est cet instrument qui assure la promotion et la protection des droits de l'Homme et des peuples en Afrique. Elle contient un Préambule et 68 articles, structurés en trois parties. La première partie est intitulée « Des droits et des devoirs », la seconde porte sur « Des mesures de sauvegarde » de ces droits et enfin, la troisième partie se rapporte aux « Dispositions diverses » de la CADHP. Ce sont essentiellement les dispositions de la première partie de la CADHP qui, en raison des droits qu'elles consacrent, retiendront notre analyse⁵⁰. Elle

⁴² Acte constitutif de l'UA, 11 juillet 2000, Préambule, par. 3.

⁴³ ADRIANTSIMBAZOVINA J. (dir.), *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2012, p. 286.

⁴⁴ Acte constitutif de l'UA, 11 juillet 2000, Préambule, par. 10.

⁴⁵ Conformément aux alinéas e. et h. de l'article 3, il s'agit essentiellement de la CNU, de la DUDH et de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

⁴⁶ Article 4, alinéa o. de l'Acte constitutif de l'UA.

⁴⁷ M'BAYE K., « Les droits de l'homme en Afrique », in VASAK K., *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, Paris, Unesco, 1978, p. 655. Dans ce contexte, trouve un sens l'argument selon lequel la Charte de l'OUA énonce, de manière fort évasive, quelques règles et offre une faible assise normative aux Droits de l'homme ; voir NOUROU TALL S., *Droit des organisations internationales africaines*, Dakar, L'Harmattan, 2015, p. 344.

⁴⁸ Voir essentiellement : ZORZETTO S., *La norma special : una nozione ingannevole*, Pisa, ETS, 2010, 686 p et SFDI, *La mise en œuvre de la*

lex specialis dans le droit international contemporain, journée d'études de Lille, Paris, Pedone, 2017, 201 p.

⁴⁹ S'agissant de la doctrine en la matière, voir notamment : KAMTO M. (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 1628 p. ; OUGUERGOUZ F., *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'homme, entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 1993, 479 p. ; YEMET ETEKA V., *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, L'Harmattan, 1996, 476 p. ; BADARA FALL A., « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 129, 2009, pp. 77-100 et FIERENS J., « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *R.T.D.H.*, n° 3, 1990, pp. 235-247.

⁵⁰ KAMTO M., « Introduction générale. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et les perspectives de la protection des droits de l'homme en Afrique », in KAMTO M. (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des*

se contente d'adapter à la culture africaine, les droits consacrés universellement. En raison de cela, l'on ne peut passer outre les spécificités des "droits africains" de l'homme.

Ces spécificités apparaissent d'emblée dans le Préambule, qui est « *l'esprit général du texte, la raison d'être, la finalité propre de l'OI* »⁵¹. En effet, les Etats ne perdent pas de vue certaines considérations afin de consacrer les droits de l'Homme. Il s'agit « *des vertus de leurs traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine* »⁵². Aussi, reconnaissent-ils l'universalité de ces droits du fait qu'ils sont inhérents à la personne humaine. Cependant, la garantie de ces droits de l'Homme est subordonnée à l'effectivité des droits des peuples⁵³. Les droits des peuples sont, selon ses initiateurs, les droits des Etats. L'explication officielle donnée à cette adjonction des droits des peuples consiste à légitimer ceux-ci sur le droit traditionnel africain, d'essence communautaire⁵⁴. Telle est la justification de la consécration "Des droits de l'homme et des peuples" et, surtout de la reconnaissance "Des devoirs" de l'individu, respectivement aux chapitres 1 et 2 de la première partie de la CADHP. Relativement au droit de l'homme, la CADHP reprend les droits universels de

l'homme, ceux qui en raison de leur importance constituent "le noyau dur" de ces droits. Il en est ainsi particulièrement du droit à la vie et à l'intégrité physique, consacrés respectivement aux articles 4 et 5. Il découle de l'article 4 que : « (...) *Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne : nul ne peut être privé arbitrairement de ce droit* ». L'article 5 de la CADHP quant à lui consacre le droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Toutefois, cette dignité humaine « *ne renvoie pas, en soi, à une obligation au contenu précis* »⁵⁵. Partant de cette dignité, « *Toutes formes d'exploitation et d'aviilissement de l'homme notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants* » sont interdites.

La spécificité de la CADHP réside en ce qu'elle ne consacre pas seulement les droits des personnes, mais leur reconnaît aussi des devoirs. Mentionnés aux articles 27 à 29, ces devoirs sont de deux ordres, à savoir : les devoirs de l'individu envers ses semblables⁵⁶ et les devoirs des individus envers la famille, la société, l'Etat et les autres collectivités⁵⁷. En définitive, il s'agit des devoirs des individus envers la communauté. Ces devoirs envers la

peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article, op. cit., p. 3.

⁵¹ NOUROU TALL S., *Droit des organisations internationales africaines, op. cit., p. 61.*

⁵² CADHP, Préambule, par. 4.

⁵³ CADHP, 28 juin 1981, préambule, par. 5.

⁵⁴ MUBIALA M., « Les droits des peuples en Afrique », *R.T.D.H.*, vol. 60, 2004, p. 985.

⁵⁵ KLEIN P., « Article 5 », in KAMTO M. (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Commentaire article par article, op. cit., p. 152.*

⁵⁶ Article 28 de la CADHP.

⁵⁷ Article 27 de la CADHP.

communauté, qui en réalité est une entité abstraite, sont dus au fait que « *En Afrique, la communauté est un sujet privilégié de droit, quelle que soit sa forme (clan, ethnie, tribu, etc.)* »⁵⁸. C'est seulement après avoir consacré les devoirs des individus envers la communauté que la Charte institue dans sa seconde partie « Des mesures de sauvegarde » des droits de l'homme, dont la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples⁵⁹ est l'organe chargé de promouvoir et de protéger lesdits droits.

En définitive, l'obligation de protéger n'incombe pas seulement à l'Etat, mais s'étend aux peuples. Ceux-ci ne peuvent se prévaloir de l'ineffectivité de leurs droits pour justifier leur responsabilité ou incapacité à protéger les droits de l'homme. Ils ne peuvent, a fortiori, se prévaloir de leurs droits afin de justifier l'inexécution de leur obligation régionale de protéger.

Le fondement conventionnel étant, la R2P bénéficie aussi d'un fondement non conventionnel.

2- Le fondement non conventionnel de la R2P

Le fondement non conventionnel de la R2P se rapporte aux instruments qui n'ont pas une nature conventionnelle et qui contribuent à la consolidation de la R2P. Bien que ces instruments obéissent à une certaine chronologie, nous allons nous départir de l'approche historique pour les examiner en fonction de leur nature juridique. Ainsi, l'on distinguera les moyens auxiliaires de détermination des règles de droit⁶⁰ que sont : la doctrine et les actes unilatéraux des organisations internationales.

S'agissant du fondement doctrinal, l'on relève que diverses institutions ont, par le biais de la doctrine⁶¹, contribué à consolider la R2P. Ces différentes institutions l'ont examinée, selon les cas, tant dans les actes unilatéraux concertés, dans les rapports que dans les déclarations⁶². Bien que ces deux derniers instruments relèvent de la doctrine, ils peuvent être nuancés. Pour les distinguer, Jean SALMON affirme que la déclaration est un instrument non conventionnel proclamant de manière solennelle certains

⁵⁸ M'BAYE K., « Le concept africain des droits de l'homme », *Bulletin africain des droits de l'homme*, vol. 6, n°3, 1996, p. 3.

⁵⁹ Voir : MAIKASSOUA I., *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : un organe de contrôle au service de la Charte africaine*, Paris, Karthala, 2013, 512 p. ; ATANGANA AMOUGOU J.-L., « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet-décembre 2001, pp. 91-117 ; EBA NGUEMA N., « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et sa mission de protection des droits de l'homme », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 11, 2017, pp. 1-16 et OUGUERGOUZ F., « La Commission africaine

des droits de l'homme et des peuples : présentation et bilan d'activités (1988-1989) », *AFDI*, n° 35, 1989, pp. 557-571.

⁶⁰ Conformément à l'article 38, paragraphe 1, d. du Statut de la Cour internationale de justice.

⁶¹ La doctrine est dans ce contexte entendue comme une opinion émise par des hommes et femmes politiques sur des points controversés de droit international ; SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 352.

⁶² Il s'agit essentiellement de la Déclaration de Saint Boniface sur la « *Prévention des conflits et la sécurité humaine* » du 14 mai 2006.

principes essentiels destinés à régir les relations internationales. Le rapport quant à lui est un compte-rendu de l'exécution et du déroulement d'une mission, soit de façon générale, soit sur des points particuliers⁶³. Partant de ces précisions, trois instruments retiendront particulièrement notre attention, à savoir le rapport de la CIISE, le rapport du SGNU, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous et le Document final du Sommet mondial, qui est un acte unilatéral concerté.

D'abord, la R2P est formulée expressément par le rapport de la CIISE. Selon elle, la R2P est l'obligation qui incombe au premier chef à l'Etat territorial de protéger sa population contre les violations massives des droits de l'homme. Elle implique une responsabilité subsidiaire de la communauté internationale en cas de faillite du premier débiteur⁶⁴. Cette obligation de protection de l'Etat n'est pas exogène et est inhérente à sa souveraineté⁶⁵. De ce fait, la CIISE postule le concept de souveraineté en tant que responsabilité⁶⁶. Cette dernière fait peser une triple obligation sur l'Etat, celle de prévenir, de réagir et de reconstruire⁶⁷.

Ensuite, le rapport du Secrétaire général « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* »⁶⁸ est de tous ses précédents rapports, celui qui préfigure la R2P et relève la nécessité de son adoption par la communauté internationale. Dans ce rapport, il relève la nécessité pour les Etats de consacrer la R2P en faisant un effort de clarification dudit concept, compte tenu des défis du nouveau millénaire. Il invite les Etats à trouver un consensus lors du Sommet mondial de 2005.

Enfin, c'est au Sommet mondial de l'AGNU, tenue le 15 septembre 2005, que les Etats parviennent à un consensus sur l'obligation de protection qui pèse sur les Etats en matière des droits de l'homme. Cependant, ce consensus s'est dégagé non pas sur le signifiant⁶⁹ « *R2P* » telle que conçu dans le rapport de la CIISE et recommandé par le SGNU⁷⁰, mais plutôt sur un « *devoir de protéger* ». Cette différence terminologique est de moindre importance dans la mesure où, dans l'une et l'autre formulation, il s'agit d'une charge qui incombe à l'Etat souverain⁷¹ et acceptée par eux. En outre, la scission entre celles-ci réside dans la finalité même de cette obligation. Les Etats au Sommet mondial

63 Voir SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international*, op. cit., pp. 300 et 927.

64 Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., p. VIII.

65 *Ibidem*, p. XI.

66 *Ibid.*, par. 2.14-2.15.

67 *Ibid.*, p. XI.

68 Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 24 mars 2005.

69 Le signifiant est le signe écrit ; voir CHAUMETTE A.-L., « La responsabilité de protéger, interrogations sémantiques », in

CHAUMETTE A.-L. et THOUVENIN J.-M., *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on*, op. cit., p. 8.

70 Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, op. cit., par. 133-135.

71 Cette différence terminologique est le fait de la traduction. Dans la version originale (anglaise), c'est l'expression « *responsibility* » qui est employée. Cette confusion terminologique s'est dissipée dans tous les documents postérieurs relatifs à la responsabilité de protéger.

sont convenus de ce que l'obligation de protéger les populations concerne les crimes internationaux, que sont le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique⁷².

Néanmoins, la force juridique contraignante nécessaire à la R2P peut provenir des actes unilatéraux des organes de l'ONU, notamment le CSNU.

S'agissant des actes unilatéraux du Conseil de sécurité, il faut de prime abord relever que cet organe chargé de mettre en œuvre, au nom de la communauté internationale, la responsabilité subsidiaire de protéger, adopte des résolutions qui ont, selon les hypothèses, valeur de recommandation ou de décision. La décision est, dans son sens technique, « (...) *un acte unilatéral « autoritaire », c'est-à-dire, un acte émanant d'une manifestation de volonté de l'organisation, imputable donc à celle-ci, et qui crée des obligations à la charge de son ou de ses destinataires* »⁷³. Il ressort de cette définition qu'une décision est un acte pris par un organe et revêtu d'une force exécutoire à l'égard de ses destinataires. Toutefois, les actes adoptés par le CSNU en vue de donner un fondement à la R2P ne revêtent pas tous une force juridique contraignante. Pour justifier cette affirmation, l'on examinera au cas par cas les résolutions prises par le Conseil de sécurité en vue de promouvoir et protéger les droits fondamentaux de l'homme afin de

déterminer leur caractère décisive. De façon précise, il s'agit de ces résolutions qui ont, de fil en aiguille, permis l'aboutissement de la consécration de la R2P. Il en est ainsi essentiellement des résolutions 1265 (1999) du 17 septembre 1999, 1296 (2000) du 19 avril 2000, 1631 (2005) du 17 octobre 2005, 1674 (2006) du 28 avril 2006, 1706 (2006) du 31 août 2006 et 1738 (2006) du 23 décembre 2006.

L'examen de la résolution 1265 (1999), relative à la protection des civils en période de conflits armés, révèle qu'elle contient des éléments épars de la R2P, à savoir : la prévention des conflits, la promotion et la protection des droits de l'homme, la responsabilité première de l'Etat territorial, dont la faillite entraîne une responsabilité subsidiaire de la communauté internationale et l'approche multilatérale de sa mise en œuvre. L'on peut déduire de ce qui précède que cette résolution reflète la R2P, dans une période spécifique, celle relative aux conflits armés. Cependant, elle n'est pas obligatoire.

La résolution 1296 (2000) s'inscrit dans la même perspective que la précédente résolution⁷⁴, avec une évolution substantielle. « *Déplorant que les civils constituent la vaste majorité des victimes des conflits armés et que les combattants et autres éléments armés les prennent de plus en plus souvent pour cible (...)* »⁷⁵, le CSNU, usant du pouvoir de qualification qu'il tient de l'article 39 de la CNU, note

⁷² Document final du Sommet mondial, A/60/L.1, 16 septembre 2005, par. 138.

⁷³ DAILLIER P., FORTEAU M. et PELLET A., *Droit international public, op. cit.*, p. 405.

⁷⁴ Le premier paragraphe du Préambule rappelle la résolution 1265 (1999), voir S/RES/1296 (2000) du 19 avril 2000, par. 1 du préambule.

⁷⁵ S/RES/1296 (2000) du 19 avril 2000, Préambule, par. 4

que ces pratiques, consistant en des violations systématiques, flagrantes et généralisées du DIH et du DIDH peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales⁷⁶, consolidant le précédent créé par la résolution 688 (1991)⁷⁷. Le respect des droits de l'homme étend ainsi le champ d'action du CSNU. Aussi, l'on peut soutenir que la résolution 1296 procède-t-elle à l'humanisation des opérations de maintien de la paix. Celles-ci devraient autant que nécessaire, intégrer dans les mandats, la protection des populations civiles⁷⁸ ainsi que des couloirs de sécurité⁷⁹ à cette fin.

La résolution 1674 (2006) du 28 avril 2006 du CSNU, quant à elle, inaugure la R2P, telle qu'adoptée par l'AGNU⁸⁰. Cette résolution marque une évolution du droit international à deux égards, à l'endroit de la communauté internationale et à l'endroit des Etats pris individuellement. Premièrement, à l'égard de la communauté internationale, cette résolution procède à la « *confirmation de la nécessité de développer une culture de protection des civils en matière de maintien de la paix* »⁸¹. Deuxièmement, à l'égard des Etats, elle opère « une consécration expresse de la

notion de « *responsabilité de protéger* »⁸². Cette résolution inaugurale de la R2P est rappelée dans d'autres résolutions consécutives relatives à la protection des civils, notamment les résolutions 1706 (2006)⁸³ et 1738 (2006)⁸⁴. Toutes ces résolutions, à l'exception de la résolution 1706 (2006) relative à la situation au Soudan, sont adoptées sans référence expresse au chapitre VI ou VII de la CNU. Elles n'ont donc pas a priori une force exécutoire. Toutefois, il est impérieux de rappeler la sentence arbitrale Texaco-Calasiatic, en vertu de laquelle, l'absence de force obligatoire des résolutions ne signifie pas qu'elles n'ont aucune valeur juridique. La valeur juridique d'une résolution est parfois difficile à déterminer et varie selon les cas⁸⁵. Néanmoins, leur absence de force juridique contraignante formelle n'occulte pas pour autant le fondement qu'elles attribuent à la R2P.

Consacrée selon des modalités singulières, la R2P est une institution qui présente, cependant, des limites certaines.

B- Les limites de la R2P

La R2P est une institution perfectible. Conscients de ces limites, les

⁷⁶ S/RES/1296 (2000) du 19 avril 2000, par. 5.

⁷⁷ Dans cette résolution le Conseil de sécurité, condamnant la répression des populations civiles irakiennes, avait qualifié cette répression comme une menace contre la paix et la sécurité internationales, voir S/RES/688 (1991) du 5 avril 1991, par. 1.

⁷⁸ S/RES/1296 (2000) du 19 avril 2000, par. 13.

⁷⁹ S/RES/1296 (2000) du 19 avril 2000, par. 15.

⁸⁰ Document final du Sommet mondial, A/60/L.1 du 16 septembre 2005, par. 138-140.

⁸¹ LAGRANGE P., « Résolution 1674 (2006) : Protection des civils dans les conflits armés », in ALBARET M., DECAUX E., LEMAY-HEBERT N. et PLACIDI-FROT D. (dir.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Paris, Dalloz, 2012, p. 453.

⁸² *Ibidem*, p. 456.

⁸³ S/RES/1706 (2006) du 31 août 2006, Préambule, par. 2.

⁸⁴ S/RES/1738 (2006) du 23 décembre 2006, Préambule, par. 2.

⁸⁵ Voir *Texaco-Calasiatic c. Gouvernement libyen*, sentence arbitrale au fond du 19 janvier 1977, *Journal du droit international*, vol. 104, 1977, pp. 350 et s.

Etats conviennent par la résolution A/RES/63/308 du 7 octobre 2009 de poursuivre l'examen de la R2P au sein de l'AGNU⁸⁶ en vue de les surmonter. Ces limites sont à la fois formelles (1) et substantielles (2).

1- Les limites formelles de la R2P

Les limites formelles de la R2P se rapportent à l'instrumentum de la R2P. Il faut relever que la consécration de la R2P est formalisée, en sus des conventions universelles et régionales, par un document de l'Assemblée générale, le document A/60/L.1 qui deviendra par la suite la résolution A/RES/60/1 du 24 octobre 2005. Il paraît utile de relever que le premier instrument, le document A/60/L.1 est un engagement politique pris par les Etats. Le second, la résolution A/RES/60/L.1 est une recommandation, c'est-à-dire, un acte unilatéral de l'AGNU adressé « *à un ou plusieurs destinataires (...) et impliquant une invitation à adopter un comportement déterminé, action ou abstention* »⁸⁷. En somme, ces deux instruments ont en

commun le fait qu'ils sont dépourvus de la force juridique contraignante.

Pour dépasser cette limite formelle de la R2P, une partie de la doctrine lui reconnaît une nature coutumière⁸⁸. Cette thèse ne fait pas l'unanimité. En effet, l'on distingue les partisans et les négateurs de l'existence de la norme coutumière de la R2P.

Les partisans de la nature coutumière de la R2P sont désignés sous le vocable de norms entrepreneurs ou les entrepreneurs de la norme. Il s'agit d'un courant doctrinal composé d'agents qui activement construisent une norme en ayant la forte maîtrise des comportements appropriés ou souhaités dans leurs communautés⁸⁹. Les norms entrepreneurs sont hétérogènes, car il s'agit à la fois des experts, des Etats, qualifiés de states building ainsi que de la société civile internationale⁹⁰. Au rang de ceux-ci, l'on peut mentionner à titre illustratif, les membres de la CIISE, les membres du Groupe de haut niveau sur les menaces, les

⁸⁶ A/RES/63/308 du 7 octobre 2009, par. 2.

⁸⁷ VIRALLY M., « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », in VIRALLY M., *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 171.

⁸⁸ Sur la coutume en droit international, voir : BARBERIS J., « Réflexions sur la coutume internationale », *AFDI*, vol. 36, 1990, pp. 9-46 ; DUPUY R.-J., « Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la « soft law », in SFDI, *L'élaboration du droit international*, Paris, Pedone, 1975, pp. 132-148 ; KOLB R., « Réflexions sur le droit international coutumier des pratiques et des *opinioniones juris* légitimes plutôt que simplement effectives ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 872, 2008, pp. 991-1011 ; DUPUY R.-J., « Coutume sage et coutume sauvage », in *La communauté internationale*,

Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris, Pedone, 1974, pp. 75-87 ; STERN B., « La coutume au cœur du droit international. Quelques réflexions », in *Le droit international : unité et diversité, Mélanges offerts à Paul Reuteur*, Paris, Pedone, 1981, pp. 479-499 ; CAHIN G., *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, Paris, Pedone, 2001, 782 p.

⁸⁹ FINNEMORE M. and SIKKIN K., « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, p. 896.

⁹⁰ DUPUY P.-M., « Le concept de société civile internationale, identification et genèse », in GHERARI H. et SZUREK S. (dir.), *L'émergence de la société civile internationale, vers la privatisation du droit international ?*, Actes du colloque de Nanterre, 2-3 mars 2001, Paris, Pedone, 2003, pp. 5-14.

défis et les changements, les Secrétaires généraux⁹¹ de l'ONU, le Canada, le Global Center for the Responsibility to Protect (GCR2P) et l'International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), qui ont progressivement tracé la voie de l'institutionnalisation de la R2P. Selon ce courant, la R2P ferait peser une véritable obligation à la communauté internationale en général et, au CSNU, en particulier. Par conséquent, elle se pose en véritable norme régulatrice. Le processus de formation de la R2P soutenu par les norm entrepreneurs est enclenché dans les domaines juridique et sociologique⁹².

Sous l'angle juridique, l'on avance l'argument suivant lequel, la R2P est une nouvelle norme coutumière internationale autorisant l'emploi de la force armée contre les actes de violation massive et persistante des droits humains, à l'instar du génocide⁹³. L'on relève, cependant, une divergence de vues entre ces entrepreneurs de la norme relative au processus de transformation. Pour certains, le processus normatif de la R2P pourrait être achevé par l'adoption

d'une résolution de l'AGNU. C'est dans ce sens que l'un des entrepreneurs de la norme propose pour la cristallisation de la R2P de « *travailler au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (...) pour construire la norme* »⁹⁴. La formulation de cette proposition s'inscrit dans le cadre des pouvoirs et fonctions de l'AGNU. L'on n'ignore pas le pouvoir de codification⁹⁵ de l'organe plénier de l'ONU⁹⁶, ainsi qu'il découle de l'article 13 de la Charte. Il contribue en effet, selon Georges ABI-SAAB, à la cristallisation d'une « *coutume naissante, dont le processus de maturation en tant que règle coutumière est mené à terme à travers l'élaboration, la négociation et l'adoption d'un traité de codification ; de sorte que la norme coutumière et son reflet codifié achèvent leur parcours en même temps, l'un portant l'autre dans sa lancée au point d'aboutissement* »⁹⁷. Par contre, les autres entrepreneurs de la norme sont sceptiques à cette proposition. Ils estiment que « *le développement de la norme peut ne pas être la bonne réponse à ce moment-là, si les*

91 Il s'agit essentiellement de Kofi ANNAN et de Ban KI MOON.

92 Ce processus ne sera pas examiné dans le cadre de la présente étude.

93 MATSUKUMA J., « Emerging Norm of the Responsibility to Protect », *The Seinan Law Review*, vol. 38, n° 2, 2005, p. 10.

94 Meeting Report, *Norms and The Responsibility to Protect*, Canadian Conference Centre Ottawa, 7 avril 2003, p. 11; voir aussi MACFARLANE N., THIELKING C. et WEISS T. G., « The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention? », *Third World Quarterly*, vol. 25, n° 5, 2004, p. 988; THAKUR R., WEISS T. G., « R2P: From idea to norm, and Action? », *Global Responsibility to Protect*, 2009, p. 38.

95 La doctrine admet que définir la codification n'est pas aisée. Selon ses termes, « il est impossible de s'en tenir à une définition de la

codification qui se voudrait simplement descriptive, technique et en quelque sorte neutre ; une telle définition est sans doute une première approche nécessaire pour identifier ce dont il est question (...) » ; MAHIOU A., « Rapport général », in SFDI, *La codification du droit international*, Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 1999, p. 13. C'est en cela que l'acception apportée par SALMON Jean peut utilement faire autorité, voir SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 190.

96 L'AGNU tient ce pouvoir de l'article 13, par. 1, a. de la CNU, aux termes duquel elle peut provoquer des études et faire des recommandations en vue d'« encourager le développement progressif du droit international et sa codification ».

97 ABI-SAAB G., « Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 207, 1987, p. 171.

Etats ne sont pas prêts, il se peut qu'il soit trop tôt, trop controversé, et la norme peut être trop générale pour effectivement changer le comportement »⁹⁸. Par cette assertion, les entrepreneurs de la norme mettent en exergue, notamment, le fait qu'il ne se soit pas écoulé beaucoup de temps pour réfuter l'apparition de la coutume R2P. Or, cette thèse se heurte à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice (CIJ). En effet, dans l'affaire du Plateau continental de la mer du nord (Allemagne c. Danemark), la CIJ affirme ce qui suit : « *le fait qu'il ne se soit écoulé qu'un bref laps de temps ne constitue pas nécessairement en soi un empêchement à la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier* »⁹⁹.

La résolution A/60/L.1 adoptée le 16 septembre 2005 par l'AGNU, compte tenu de sa valeur juridique¹⁰⁰, ne fait pas suffisamment écho aux vœux¹⁰¹ des entrepreneurs de la norme et n'a pas effectivement, à la hauteur de leurs attentes,

contribué à transformer la R2P en une norme coutumière. Elle demeure dépourvue de force contraignante et ne change pas le régime juridique en vigueur relatif à l'emploi de la force armée. Cette assertion est soutenue tant par les Etats à l'Assemblée générale de l'ONU que par la doctrine¹⁰². C'est dans ce contexte que trouve un sens la thèse de « *la désillusion des norm entrepreneurs* »¹⁰³.

Les négateurs de l'existence d'une norme coutumière relative à la R2P sont conscients de ce que « *La coutume, telle surtout qu'elle est conçue aujourd'hui, se prête à bien de manipulations, et le risque de déstabilisation du système qui lui est inhérent exige de la part des juristes une vigilance sans défaut* »¹⁰⁴. Fort de cette vigilance, ils se fondent sur l'irrégularité du processus qui aurait conduit à l'émergence de la coutume R2P. Cette irrégularité est caractérisée par l'absence avérée des deux éléments constitutifs de la coutume internationale¹⁰⁵, à savoir la preuve d'une

⁹⁸ Meeting Report, *Norms and The Responsibility to Protect*, op. cit., p. 11. On peut lire dans la version originale que : « norm development may not be the right response at this point in time; if states are not ready, it may be too early, too controversial, and the norm possibly too general to really effect a change in behavior ».

⁹⁹ CIJ, arrêt du 20 février 1969, *Affaire du Plateau continental de la mer du nord (Allemagne C. Danemark)*, CIJ Rec. 1969, par. 74.

¹⁰⁰ A ce stade, il est impérieux de rappeler que l'absence de force obligatoire des résolutions ne signifie pas qu'elles n'ont aucune valeur juridique. La valeur juridique d'une résolution est parfois difficile à déterminer et varie selon les cas.

¹⁰¹ THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », in SFDI, *La responsabilité de protéger*, op. cit., p. 38.

¹⁰² Voir CORTEN O., *Le droit contre la guerre*, Paris, Pedone, 2^e édition, revue et augmentée, 2014, pp. 819-830 ; DELCOURT B., « La responsabilité de protéger et l'interdiction du

recours à la force : entre normativité et opportunité », in SFDI, *La responsabilité de protéger*, op. cit., pp. 306-308 ;

¹⁰³ Voir HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, op. cit., pp. 211-213.

¹⁰⁴ WEIL P., « Le droit international en quête de son identité », *RCADI*, vol. 237, tome VI, 1992, p. 161.

¹⁰⁵ La thèse des deux éléments constitutifs de la formation de la coutume internationale est défendue par une grande partie de la doctrine. L'on peut, sans prétendre à l'exhaustivité, mentionner : EMMANUEL ADOUKI D. E., *Droit international public*, Tome 1 : Les sources, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 223 ; DAILLIER P., FORTEAU M. et PELLET A., *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 8^e édition, 2009, p. 353 ; DUPUY P.-M. et KERBRAT Y., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 14^e édition, 2018, pp. 376-378 ; RIVIER R., *Droit international public*, Paris, PUF, 3^e édition, 2017, p. 160 ; WEIL P., « Vers une normativité relative en droit international ? », *RGDIP*, 1982, pp. 34-35 ;

« *pratique générale* » qui est « *acceptée comme étant le droit* ». La reprise in extenso de cette disposition de l'article 38 paragraphe 1, b. du Statut de la CIJ pour caractériser le processus coutumier, présente l'avantage de subordonner l'élément psychologique, l'*opinio juris* à l'apparition de l'élément matériel, la *consuetudo*. En d'autres termes, elle conditionne la formation de la coutume à l'apparition préalable de son « *ingrédient de base : la pratique* »¹⁰⁶. Il faut préciser que la R2P ne revêt pas une nature coutumière car il existe en la matière une pratique des Etats limitée et non générale, récente et non ancienne. Par conséquent, son processus coutumier ne peut pas aboutir faute de l'un des éléments de l'équation suivante : « *élément matériel + opinio juris sive = norme* »¹⁰⁷.

Au-delà de cette controverse, l'on peut retenir que la R2P met à la charge de ses destinataires une obligation de protéger. Elle ne tire sa normativité que par rapport à cette obligation juridique. Cela se justifie dans la mesure où l'on peut détacher la norme de l'acte¹⁰⁸. En l'occurrence, le label R2P est détaché de l'obligation coutumière

de protéger, qui détient une nature propre, indépendamment de l'étiquette qui la représente. La résolution A/RES/60/1 du 24 octobre 2005 se contente alors de déclarer l'obligation coutumière de protéger. Toutefois, cette nature n'ôte pas à la R2P ses limites substantielles.

2- Les limites substantielles de la R2P

Du point de vue substantiel, des préoccupations relatives à l'interprétation de la R2P et celles entourant ses modalités de mise en œuvre sont exprimées par les Etats¹⁰⁹ lors de l'examen¹¹⁰ du rapport du SGNU Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous¹¹¹.

La responsabilité de protéger serait considérée comme un « *entrez sans frapper* »¹¹². C'est de cette « *idée reçue* » que découle les divergences sur son interprétation. Relativement à l'interprétation de la R2P, l'on relève que cette dernière est une notion vague et très controversée qui a fait l'objet d'interprétations variées¹¹³. Au nombre de celles-ci, l'interprétation la plus partagée assimile la R2P à une forme moderne du

BOISSON DE CHAZOURNES L., « Qu'est-ce que la pratique en droit international ? », in SFDI, *La pratique et le droit international*, colloque de Genève, Paris, Pedone, 2004, p. 19.

¹⁰⁶ WEIL P., « Le droit international en quête de son identité », *RCADI*, vol. 237, tome VI, 1992, p. 164.

¹⁰⁷ STERN B., « La coutume au cœur du droit international. Quelques réflexions », in *Le droit international : unité et diversité*, op. cit., p. 482.

¹⁰⁸ JACQUE J.-P., « Acte et norme en droit international public », *RCADI*, vol. 2, tome 227, 1991, p. 404.

¹⁰⁹ Tel est le constat du Canada, l'un des *states building* de la R2P, à l'issue des discussions ayant entourées l'examen du Document final du

Sommet mondial de l'AGNU en 2005. Voir A/59/PV.89, 8 avril 2005.

¹¹⁰ Ces séances se sont tenues du 5 au 8 avril 2005.

¹¹¹ Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 24 mars 2005.

¹¹² SZUREK S., « Responsabilité de protéger : entrez sans frapper », in ASCENSIO H. et al. (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Paris, Pedone, 2017, p. 495.

¹¹³ Intervention du représentant de la République islamique d'Iran, A/59/PV.87, 7 avril 2005, p. 21.

droit d'intervention¹¹⁴. Dans cette optique, le représentant du Pakistan affirme : « *L'adoption du principe de la « responsabilité de protéger » engagerait l'ONU sur la même voie interventionniste. Ce seront les grands et puissants États, pas ceux qui sont petits et faibles, qui décideront du lieu et du moment où intervenir pour protéger des personnes en danger* »¹¹⁵. Dans la même perspective, le représentant de l'Algérie rappelle que la R2P est difficile à distinguer de la notion d'ingérence humanitaire¹¹⁶, formellement rejetée par les pays du Sud en 1999. Assimilant la R2P à l'ingérence, il affirme qu' « *il n'y a aucune base légale, ni dans la*

Charte ni en droit international au droit/devoir d'ingérence. Ce serait aller donc vite en besogne que de définir la « responsabilité de protéger » comme étant une nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale (...) »¹¹⁷. Quand bien même la R2P est acceptée en raison des justifications morales, certaines questions juridiques doivent être abordées, affirme le représentant de l'Indonésie¹¹⁸. Il en est ainsi de ses modalités de mise en œuvre.

S'agissant des modalités de mise en œuvre de la R2P, l'on affirme qu'elles demeurent incertaines. C'est ainsi que le Groupe de Rio¹¹⁹ reconnaît la nécessité

¹¹⁴ Le droit d'intervention est en réalité un oxymore et demeure une pratique interdite en droit international. Cette interdiction est consacrée à l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies et confirmée par la CIJ dans l'*Affaire du Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, CIJ Rec. 1949, p. 35. Aussi, étant dans la difficulté d'en donner une définition juridique, il faut reconnaître que cette expression, sans davantage de précision, est dépourvue de tout contenu juridique. Elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif « humanitaire ». Ce dernier, par la signification qu'il assigne à l'intervention, la prive de l'illicéité dont elle est universellement entachée ; voir Mario Bettati, « un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991, p. 644. La doctrine est abondante sur cette notion. On peut notamment lire : CORTEN O., « Droit d'intervention *versus* souveraineté. Actualité et antécédents d'une tension protéiforme », *Droits*, vol. 2, n° 56, 2012, pp. 3-48 ; CORTEN O., « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire » ? Vrais problèmes, fausse solution », *R.T.D.H.*, 2000, pp. 695-708 et WESTMORELAND-TRAORÉ J., « Droit humanitaire et droit d'intervention », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 4, n° 34, 2003, pp. 157-196.

¹¹⁵ A/59/PV.86, 6 avril 2005, pp. 5-6.

¹¹⁶ BETTATI M., *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, 384 p. ; BRICMONT J., *L'impérialisme humanitaire, Droit de l'homme, droit d'ingérence, droit du plus fort ?*, Editions Aden, revue et augmentée, 2009, 303 p. ; CORTEN O. et KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 309 p. ; CORTEN O.,

« Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaires », in *Le Courrier de l'UNESCO*, juillet-août 1999, pp. 57-59 ; NADEAU C., « Ingérence humanitaire et *jus post bellum* », *Revue ASPECTS*, n° 2, 2008, pp. 51-66 ; MCWHINNEY E., « Le droit d'ingérence humanitaire et la Charte de l'ONU », *RQDI*, vol. 7, n° 2, 1991-1992, pp. 233-234 ; BETTATI M., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, n° 20, vol. 3, 2007, pp. 381-389 ; CORTEN O. et KLEIN P., « L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources ? », *E.J.I.L.*, vol. 2, 1993, pp. 506-533 ; BETTATI M., « Un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 639-670 ;

¹¹⁷ A/59/PV.86, 6 avril 2005, p. 10. Voir aussi l'intervention du représentant de l'Égypte, A/59/PV.86, 6 avril 2005, p. 14.

¹¹⁸ A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 30.

¹¹⁹ Créée le 18 décembre 1986, le Groupe de Rio est un cadre de coopération des pays latino-américains. Au moment de cette déclaration, en 2005, le Groupe de Rio est composé de 19 pays membres, à savoir : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur, le Guatemala, le Guyana, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, l'Uruguay et le Venezuela. Jusqu'en mai 2013, l'on compte de nouveaux membres qui sont : le Belize, Cuba, Haïti, la Jamaïque, le Salvador et le Surinam. Lire aussi SAINT-GEOURS Y., « L'Amérique latine dans la géopolitique mondiale », *Pouvoirs*, n° 98, 2001, pp. 5-16.

pour l'ONU de débattre de la protection des populations contre les violations massives des droits de l'homme. Ce débat, ajoute-t-il, doit inclure un cadre juridique conforme à la CNU¹²⁰. Ainsi, les Etats procèdent à la réaffirmation des mécanismes de la CNU. Conformément à ces mécanismes, le CSNU est l'organe qui habilite le recours à la force armée en vue de protéger les populations contre les violations massives des droits. Dans cette optique, le représentant de l'Ouganda, saluant la notion de R2P affirme qu'elle devrait « être subordonnée à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité avant de donner lieu à une intervention (...) »¹²¹. La Norvège¹²² et le Liechtenstein¹²³ s'inscrivent dans la même optique. Ces modalités de mise en œuvre de la R2P sont postérieurement prises en compte par l'AGNU, organe à qui incombe la responsabilité d'examiner annuellement la R2P en vue de sa consolidation.

Ainsi, dans son premier rapport relatif à la R2P, au titre évocateur, « *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger* »¹²⁴, le SGNU présente les mécanismes universels de mise en œuvre de la R2P au moyen de la stratégie des trois piliers. Le premier pilier concerne « *Les responsabilités de l'Etat en matière de protection* », le second se rapporte à « *l'Assistance internationale et le renforcement des capacités* » et le troisième

concerne la « *Réaction résolue en temps voulu* »¹²⁵. Le consensus qui a prévalu autour de cette stratégie a fait qu'elle soit postérieurement reprise dans son rapport de 2015, « *Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger* »¹²⁶.

Bien qu'elle soit une institution singulière, la R2P connaît néanmoins une mise en œuvre laborieuse.

II- Une mise en œuvre laborieuse

La mise en œuvre laborieuse de la R2P en Afrique est constatée aux niveaux universel (A) et régional (B).

A- La mise en œuvre de la R2P au niveau universel

Au niveau universel, la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale ne peut être mise en œuvre dans le cadre de l'ONU que par l'entremise du Conseil de sécurité. Cet organe procède notamment par l'invocation de cette responsabilité (1) de laquelle découle des mesures diverses (2).

1- L'invocation de la R2P par le Conseil de sécurité

L'invocation de la R2P sera examinée dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième pilier, à savoir la « *Réaction*

¹²⁰ A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 3.

¹²¹ A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 9.

¹²² A/59/PV.88, 7 avril 2005, pp. 14-15.

¹²³ A/59/PV.88, 7 avril 2005, p. 21; voir aussi l'intervention du Groupe Géorgie, Ouzbékistan, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldova (GOUAM), à la p. 25.

¹²⁴ Rapport du Secrétaire général, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, op. cit.

¹²⁵ Rapport du SGNU, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, op. cit., par. 11.

¹²⁶ Rapport du SGNU, *Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/69/981-S/2015/500, 13 juillet 2015, par. 6.

résolue en temps voulu » par le Conseil de sécurité de l'ONU. A cette fin, ce dernier procède au préalable à l'opération de qualification. Cette dernière, qui « (...) *s'insère dans une opération de sanction dont elle constitue la première étape, est un acte opératoire grave à défaut duquel l'ONU ne pourra pas mettre en œuvre de sanctions conformes à la Charte (...)* »¹²⁷. Cette argumentation de Jean COMBACAU, est affinée quelques années plus tard. Il estime que la qualification « *s'opère dès que le rapprochement de deux éléments dont l'un est un individu singulier, être ou phénomène, l'autre une catégorie prédéterminée de phénomène ou d'êtres, autrement dit un concept, conduit à déclarer, au terme d'une analyse des caractères du premier, qu'il relève de la seconde* »¹²⁸. Cependant, cette opération de « *qualification* » ne figure nullement dans la Charte, son article 39 disposant que le CSNU « *constate l'existence d'une menace contre la paix (...)* ». Ainsi, l'opération à laquelle invite la lettre de cette disposition est plutôt celle de « *constatation* », c'est-à-dire, une opération consistant à relever l'existence d'un fait¹²⁹. Sans se limiter à « *une formulation quelque peu elliptique* »¹³⁰, une étude empirique des différentes situations survenues au Burundi, au Mali et en RCA permet de relever que le

CSNU procède selon les cas à une opération de qualification ou de constatation.

D'abord, le CSNU constate l'existence des faits constitutifs des violations graves des droits de l'homme et les condamne. Ensuite, il rappelle en des termes variés, l'obligation première qui incombe aux Etats conformément au premier pilier de la R2P, à savoir les responsabilités de l'Etat en matière de prévention. A titre illustratif, dans la résolution 2448 (2018) adoptée à l'occasion de la situation de la RCA, le CSNU rappelle « *qu'il incombe au premier chef aux autorités centrafricaines de protéger toutes les populations du pays contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité* »¹³¹. Au Mali, il rappelle notamment dans la résolution 2423 (2018), la responsabilité première qui incombe aux autorités de l'Etat concerné de protéger les populations sur l'ensemble du territoire¹³². Enfin, ce n'est qu'après cette invocation que le CSNU, pour mener à terme son opération de qualification, range les faits constatés dans la catégorie correspondante. Dans les mêmes situations qui se sont produites au

¹²⁷ COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 107.

¹²⁸ COMBACAU J., « Le pouvoir de qualification du Conseil de sécurité », in BANNELIER-CHRISTAKIS K. et al. (dir.), *70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde ?*, Journée d'études en l'honneur du professeur Yves Daudet, Paris, Pedone, 2014, p. 25.

¹²⁹ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 249.

¹³⁰ D'ARGENT P., D'ASPREMONT LYNDEN J., DOPAGNE F. et VAN STEENBERGHE R., « Article 39 », in COT J.-P., PELLET A. et FORTEAU M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, op. cit., p. 1133, note 5.

¹³¹ S/RES/2448 (2018) du 13 décembre 2018, par. 4 du préambule.

¹³² S/RES/2423 (2018) du 28 juin 2018, par. 2 du préambule.

Mali¹³³ et en RCA¹³⁴, le CSNU procède à la classification de ces violations des droits de l'homme dans la catégorie de la « *menace contre la paix et la sécurité internationales* », dès le préambule de la décision. Par conséquent, il applique le régime juridique des articles 41 et 42 de la CNU.

En outre, l'action du CSNU dans la situation prévalant au Burundi est toute autre. En effet, suite aux violations des droits de l'homme consécutives aux situations intervenues au Burundi, le Conseil de sécurité a pris des résolutions dans lesquelles, selon les cas, il condamne et s'inquiète de la poursuite desdites violations, se préoccupe ou constate avec préoccupation la poursuite desdites violations¹³⁵. Ensuite, il rappelle la responsabilité première qui incombe au Burundi de protéger sa population dans la résolution 2303 (2016)¹³⁶. Toutefois, l'on relève que le Conseil de sécurité ne qualifie pas lesdites violations comme constitutive d'une « *menace contre la paix et la sécurité*

internationales ». Il se limite à l'opération de constatation, en d'autres termes, à la reconnaissance d'une situation de fait, pour laquelle la R2P devrait être invoquée. Par conséquent, le Conseil de sécurité ne fait pas expressément référence, dans le préambule, au Chapitre VII en vue de fonder le dispositif des décisions concernées. Au regard de ces illustrations pratiques, deux observations peuvent être formulées.

En premier lieu, le Conseil de sécurité procède à une invocation explicite ou implicite de la R2P dans ses résolutions. La R2P est invoquée explicitement, soit lorsque le Conseil de sécurité mentionne expressément la responsabilité première qui incombe à l'Etat considéré de protéger sa population, soit lorsqu'il procède à l'énumération des crimes et violation rentrant dans le cadre de la R2P contre lesquels l'Etat doit protéger. Elle est implicite lorsque le Conseil de sécurité l'invoque au travers de la résolution 1674 (2006) du 28 avril 2006, car elle consacre de

¹³³ S/RES/2056 (2012) du 5 juillet 2012, par. 15 du préambule ; S/RES/2071 (2012) du 12 octobre 2012, par. 16 du préambule ; S/RES/2085 (2012) du 20 décembre 2012, par. 15 du préambule ; S/RES/2100 (2013) du 25 avril 2013, par. 23 du préambule ; S/RES/2164 (2014) du 25 juin 2014, par. 29 du préambule ; S/RES/2227 (2015) du 29 juin 2015, par. 29 du préambule ; S/RES/2295 (2016) du 29 juin 2016, par. 33 du préambule ; S/RES/2364 (2017) du 29 juin 2017, par. 41 du préambule et S/RES/2374 (2017) du 5 septembre 2017, par. 28 du préambule.

¹³⁴ S/RES/2127 (2013) du 5 décembre 2013, par. 31 du préambule ; S/RES/2134 (2014) du 28 janvier 2014, par. 24 du préambule ; S/RES/2149 (2014) du 10 avril 2014, par. 38 du préambule ; S/RES/2196 (2015) du 22 janvier 2015, par. 22 du préambule ; S/RES/2217 (2015) du 28 avril 2015, par. 45 du préambule ; S/RES/2262 (2016) du 27 janvier 2016, par. 28 ; S/RES/2301 (2016) du 26 juillet 2016, par. 38 du préambule ; S/RES/2339

(2017) du 27 janvier 2017, par. 27 du préambule et S/RES/2387 (2017) du 15 novembre 2017, par. 36 du préambule.

¹³⁵ S/RES/1902 (2009) du 17 décembre 2009, par. 10 du préambule ; S/RES/2027 (2011) du 20 décembre 2011, par. 11 et 12 du préambule ; S/RES/2090 (2013) du 13 février 2013, par. 9 et 10 du préambule ; S/RES/2137 (2014) du 13 février 2014, par. 9 du préambule ; S/RES/2248 (2015) du 12 novembre 2015, par. 6 du préambule ; S/RES/2279 (2016) du 1^{er} avril 2016, par. 6 du préambule et S/RES/2303 (2016) du 29 juillet 2016, par. 4 et 7 du préambule.

¹³⁶ S/RES/2303 (2016) du 29 juillet 2016, par. 4 du Préambule. Voir aussi dans les résolutions antérieures, notamment : S/RES/2279 (2016) du 1^{er} avril 2016, par. 4 du Préambule ; S/RES/2248 (2015) du 12 novembre 2015, par. 4 du Préambule ; S/RES/2137 (2014) du 13 février 2014, par. 8 et S/RES/2027 (2011) du 20 décembre 2011, par. 3.

façon expresse la responsabilité de protéger¹³⁷. Bien qu'elle reprenne les paragraphes 138 et 139 relatives à la R2P, cette résolution se rapporte de façon générale à la protection des civils en période de conflit armé.

En deuxième lieu, l'on peut déduire que l'invocation de la R2P par le Conseil de sécurité n'implique pas systématiquement sa mise en œuvre. Celle-ci ne peut être effective que si le Conseil prend ladite résolution sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En d'autres termes, lorsqu'il qualifie la situation considérée comme menaçant ou susceptible de menacer la paix et la sécurité.

En vertu de ce Chapitre VII, le Conseil de sécurité prend des mesures découlant des prérogatives dudit Chapitre.

2- La diversité des mesures adoptées par le Conseil de sécurité

Les mesures prises par le Conseil de sécurité en vue de mettre en œuvre la R2P peuvent être rangées en deux catégories : les mesures contraignantes et non contraignantes. Les premières, sont celles qui sont prises sur le fondement du Chapitre VII de la Charte et les secondes sont prises sans une référence expresse au Chapitre VII. Ce constat découle de l'examen des résolutions prises par le Conseil de sécurité dans les situations du Burundi, du Mali et de la RCA.

Des violations massives et flagrantes des droits de l'homme rentrant

dans le cadre de la R2P sont consécutives au CANI survenu au Burundi. Dans cette situation, bien qu'ayant invoqué la responsabilité première qui incombe au Burundi de protéger sa population, le Conseil de sécurité prend des résolutions sans référence expresse au Chapitre VII de la Charte. En conséquence, les mesures contenues dans ces résolutions ne sont pas exécutoires et ne peuvent participer à l'opérationnalisation de la R2P. A titre illustratif, dans la résolution 2027 (2011) du 20 décembre 2011, priant le gouvernement burundais de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir de nouvelles violations des droits de l'homme¹³⁸, le Conseil de sécurité « *souligne la nécessité de mener des enquêtes approfondies, crédibles, impartiales et transparentes sur ces crimes graves, en particulier les exécutions extrajudiciaires, et demande aux autorités burundaises de mettre fin à ces actes criminels et de veiller à ce que leurs auteurs soient traduits en justice* »¹³⁹. Ces mesures ne mettent pas à la charge du gouvernement burundais une obligation d'exécution, ceci dans une double mesure. D'abord, parce qu'elles ne sont contenues que dans une recommandation. Ensuite, elles sont formulées en termes d'exhortation. Cette absence d'obligation à la charge du Burundi est manifeste dans de nombreuses résolutions dans lesquelles, le CSNU selon les cas, « *Demande*

¹³⁷ Voir *supra* note 82.

¹³⁸ S/RES/2027 (2011) du 20 décembre 2011, par. 9.

¹³⁹ S/RES/2027 (2011) du 20 décembre 2011, par. 10.

instamment »¹⁴⁰, « *Exhorte* »¹⁴¹, « *Invite* »¹⁴² et ou « *Engage* »¹⁴³ et « *Appelle* »¹⁴⁴ le gouvernement burundais à mettre fin aux violations des droits de l'homme, à adhérer à l'état de droit et à faire traduire en justice tous les auteurs desdites violations.

En outre, la référence expresse au Chapitre VII de la CNU dans les résolutions du Conseil de sécurité leur accorde une force juridique contraignante. Cependant, toutes les mesures contenues dans ces décisions ne sont pas systématiquement obligatoires. Il faut procéder à l'examen de la pratique suivie par le CSNU, en vue de déterminer le caractère contraignant ou pas de la mesure décidée, car le CSNU « *ne précisant pas expressis verbis s'il « recommande » (recommends) ou « décide » (decides), recourt, dans le souci d'introduire des nuances bien plus diplomatiques que juridiques, à tel ou tel verbe alternatif (...)* »¹⁴⁵. Ainsi, l'examen au cas par cas des sanctions contenues dans les décisions du CSNU relatives aux

situations intervenues au Mali et en RCA permet de les répartir en mesures déclaratoires et opératoires.

Les premières, les mesures déclaratoires imposées aux parties au conflit sont vouées au respect effectif des droits de l'homme. Elles sont dites déclaratoires en ce que, bien qu'elles soient prises à l'issue d'une opération de qualification, elles sont formulées comme de simples invitations et ou exhortations. Elles sont diverses et se décomposent en des obligations de mettre fin aux violations du DIDH et du DIH, de faire traduire en justice tous les auteurs de violations des droits de l'homme, en l'obligation de coopérer pleinement avec la CPI et les commissions d'enquête internationales et même en la disposition du CSNU à imposer des sanctions ciblées. Telles sont les mesures déclaratoires prises suites à la menace contre la paix et la sécurité découlant des violations des droits de l'homme au Mali¹⁴⁶ et en RCA¹⁴⁷. Les secondes, les mesures opératoires consistent en des actions

¹⁴⁰ S/RES/1791 (2007) du 19 décembre 2007, par. 7 ; S/RES/1858 (2008) du 22 décembre 2008, par. 14 ; S/RES/1902 (2009) du 17 décembre 2009, par. 19 ; S/RES/1959 (2010) du 16 décembre 2010, par. 11 ; S/RES/2027 (2011) du 20 décembre 2011, par. 11 ; S/RES/2090 (2013) du 13 février 2013, par. 5 et 6 ; S/RES/2137 (2014) du 13 février 2014, par. 12 et 13.

¹⁴¹ S/RES/2248 (2015) du 12 novembre 2015, par. 2 ; S/RES/2279 (2016) du 1^{er} avril 2016, par. 2 ; S/RES/2303 (2016) du 29 juillet 2016, par. 2.

¹⁴² S/RES/2090 (2013) du 13 février 2013, par. 7.

¹⁴³ S/RES/1858 (2008) du 22 décembre 2008, par. 13 ; S/RES/1902 (2009) du 17 décembre 2009, par. 18.

¹⁴⁴ S/RES/1959 (2010) du 16 décembre 2010, par. 12.

¹⁴⁵ D'ARGENT P., D'ASPREMONT LYNDEN J., DOPAGNE F. et VAN

STEENBERGHE R., « Article 39 », in COT J-P., PELLET A. et FORTEAU M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, op. cit., p. 1167.

¹⁴⁶ S/RES/2056 (2012) du 5 juillet 2012, par. 4 ; S/RES/2071 (2012) du 12 octobre 2012, par. 5 ; S/RES/2085 (2012) du 20 décembre 2012, par. 17 ; S/RES/2100 (2013) du 25 avril 2013, par. 24 et 27 ; S/RES/2164 (2014) du 25 juin 2014, par. 8 et 29 ; S/RES/2227 (2015) du 29 juin 2015, par. 33 ; S/RES/2295 (2016) du 29 juin 2016, par. 4, 36 et 38 et S/RES/2364 (2017) du 29 juin 2017, par. 38 et 40.

¹⁴⁷ S/RES/2127 (2013) du 5 décembre 2013, par. 18, 21, 24 et 56 ; S/RES/2149 (2014) du 10 avril 2014, par. 12 et 15 ; S/RES/2217 (2015) du 28 avril 2015, par. 17-18 ; S/RES/2301 (2016) du 26 juillet 2016, par. 17, 19 et 21 et S/RES/2387 (2017) du 15 novembre 2017, par. 24, 27 et 29.

matérielles du CSNU. Celles-ci peuvent se décomposer en l'édiction des sanctions ciblées, la création des Commissions d'enquête et de Groupe d'experts. La particularité de ces mesures opératoires pour chaque situation concernée, nous conduit à recourir à la casuistique.

L'édiction des sanctions ciblées¹⁴⁸ obéit à une procédure. Le CSNU procède en vertu des prérogatives qu'il tient de l'article 28¹⁴⁹ de son règlement intérieur provisoire, à la création d'un Comité. C'est ce Comité qui examine les personnes qui, par leurs actes, sont passibles de sanctions. Ainsi, dans les situations intervenues au Mali¹⁵⁰ et en RCA¹⁵¹, le CSNU décide de la création d'un « *comité du Conseil de sécurité* ». Ce comité identifie les actes qui exposent leurs auteurs aux sanctions. Ces actes peuvent être désignés de façon générale ou de façon précise. Le CSNU procède de façon précise à l'énumération des actes passibles de sanctions au Mali. Il en est ainsi du « *fait de préparer, de donner l'ordre de commettre ou de commettre au Mali des actes contraires au droit international des droits*

de l'homme ou au droit international humanitaire ou qui constituent des atteintes aux droits de l'homme ou des violations de ces droits (...) »¹⁵². Il en est de même en RCA¹⁵³. L'on constate que contrairement aux « *sanctions bêtes* »¹⁵⁴ qui « *frappent les individus innocents pour punir les gouvernements* »¹⁵⁵, les « *smart sanctions ou sanctions intelligentes* » présentent l'avantage de ne toucher que les personnes dont les actions constituent ou concourent à la violation du DIDH et du DIH en « *ménageant* » par conséquent les populations civiles¹⁵⁶.

Les sanctions ciblées sont variées. Si la doctrine procède à une typologie qualitative des sanctions axée sur plusieurs générations de laquelle les sanctions ciblées constituent un modèle alternatif ¹⁵⁷ ; elle avoue tout de même « *qu'il n'est pas facile de faire un inventaire complet des sanctions* »¹⁵⁸ du point de vue quantitatif. Par conséquent, l'on procédera à une énumération tirée d'une étude empirique de la pratique du CSNU. Il en est ainsi, entre autres, du « *gel des avoirs* »¹⁵⁹, de

¹⁴⁸ L'origine des sanctions intelligentes remonte à l'affaire irakienne, pour l'historique complet voir notamment DE LA SABLIERE J.-M., *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 134-135 ; voir aussi les pp. 206-209.

¹⁴⁹ Aux termes de cet article : « Le Conseil de sécurité peut désigner une commission, un comité ou un rapporteur pour une question déterminée », Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, S/96/Rev.7, décembre 1982.

¹⁵⁰ S/RES/2374 (2017) du 5 septembre 2012, par. 9.

¹⁵¹ S/RES/2127 (2013) du 5 décembre 2013, par. 57.

¹⁵² S/RES/2374 (2017) du 5 septembre 2012, par. 8, f.

¹⁵³ S/RES/2196 (2015) du 22 janvier 2015, par. 12, b et S/RES/2262 (2016) du 27 janvier 2016, par. 13, b.

¹⁵⁴ STERN B., « Conclusions générales », in MEHDI R., (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Colloque d'Aix-en-Provence, les 10 et 11 décembre 1999, Paris, Pedone, 2000, p. 241.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ EMMANUEL ADOUKI D.E., « Les sanctions ciblées du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, loc. cit., p. 3.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 2-3.

¹⁵⁸ CAVARE L., « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », *RGDIP*, 1937, p. 400.

¹⁵⁹ S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, par. 17 ; S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011, par. 19 ; S/RES/2374 (2017) du 5 septembre 2012, par. 4 ; S/RES/2134 (2014) du 28 janvier 2014, par. 32 ; S/RES/2196 (2015) du 22 janvier 2015, par. 9 ; S/RES/2262 (2016) du 27 janvier 2016, par. 8 ;

l'« *embargo sur les armes* »¹⁶⁰ de l'« *interdiction de voyager* »¹⁶¹ et de l'« *interdiction de vols* »¹⁶². En vue de faire cesser les violations massives et flagrantes des droits de l'homme, ces sanctions sont édictées notamment au Mali et en RCA.

D'autres mesures sont prises par le Conseil de sécurité. Au Mali, le CSNU prie le SGNU de créer un Groupe d'experts qui est chargé d'aider le Comité dans l'exercice de sa mission¹⁶³. En RCA, le CSNU prie le SGNU de créer rapidement une commission d'enquête internationale en vue d'enquêter sur les informations faisant état de violations du DIH, du DIDH et des atteintes aux droits de l'homme¹⁶⁴. Bien que formant « un couple tumultueux »¹⁶⁵, ces demandes du CSNU au SGNU s'inscrivent dans le cadre des compétences subsidiaires de ce dernier, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁶⁶. Outre la mise en œuvre au niveau universel, la R2P est aussi mise en œuvre au niveau régional.

B. La mise en œuvre de la R2P au niveau régional

La mise en œuvre de la R2P au niveau régional s'effectue par le biais des mécanismes qui ont à la fois un volet intégré (1), initié par le SGNU dans son Rapport de 2011 sur la R2P et un volet spécifique (2), dont l'architecture est laissée à la discrétion de l'organisation régionale.

1- Le volet intégré des mécanismes de mise en œuvre

Le volet intégré des mécanismes de mise en œuvre de la R2P concerne les Etats, l'UA et l'ONU. Par conséquent, il comporte des mécanismes transversaux de mise en œuvre de la R2P qui prennent en compte aussi bien la gamme des mécanismes existants dans le cadre du système des Nations Unies que de ceux institués par l'UA. Il participe de l'équilibre entre régionalisme et universalisme en droit international¹⁶⁷. La prise en compte des mécanismes régionaux africains dans la mise en œuvre de la R2P est formalisée par le rapport du SGNU *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise*

S/RES/2339 (2017) du 27 janvier 2017, par. 12 ; S/RES/2399 (2018) du 30 janvier 2018, par. 16.

¹⁶⁰ S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, par. 9-14 ; S/RES/2127 (2013) du 5 décembre 2013, par. 54 ; S/RES/2196 (2015) du 22 janvier 2015, par. 1 ; S/RES/2262 (2016) du 27 janvier 2016, par. 1 ; S/RES/2339 (2017) du 27 janvier 2017, par. 1 ; S/RES/2399 (2018) du 30 janvier 2018, par. 1.

¹⁶¹ S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, par. 15 ; S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011, par. 17 ; S/RES/2374 (2017) du 5 septembre 2012, par. 1 ; S/RES/2134 (2014) du 28 janvier 2014, par. 30 ; S/RES/2196 (2015) du 22 janvier 2015, par. 4 ; S/RES/2262 (2016) du 27 janvier 2016, par. 5 ; S/RES/2339 (2017) du 27 janvier 2017, par. 5 ; S/RES/2399 (2018) du 30 janvier 2018, par. 9.

¹⁶² S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011, par. 6.

¹⁶³ S/RES/2374 (2017) du 5 septembre 2012, par. 11.

¹⁶⁴ S/RES/2127 (2013) du 5 décembre 2013, par. 24.

¹⁶⁵ CASSAN H., « Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité à l'épreuve du Chapitre VII : un couple tumultueux », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Colloque de Rennes*, Paris, Pedone, 1995, p. 243.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 244.

¹⁶⁷ SFDI, *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux, Paris, Pedone, 1977, 358 p.

en œuvre de la responsabilité de protéger»¹⁶⁸. Dans ce rapport, le SGNU reconnaît qu'« Une action énergique de la part des organisations régionales (...) peut ajouter de la valeur à chacun des trois volets de ma stratégie pour réaliser l'ambition de la responsabilité de protéger »¹⁶⁹. Il découle de cette affirmation que l'UA, notamment, devrait contribuer à la mise en œuvre de la R2P dans chacun des trois piliers.

D'abord, s'agissant du premier pilier se rapportant aux responsabilités de l'Etat en matière de protection, le Secrétaire général affirme que la R2P « consiste à réaffirmer et à renforcer les responsabilités régaliennes de l'Etat »¹⁷⁰. De ce fait, l'Etat devrait institutionnaliser le principe de la protection des populations sur son territoire, notamment dans ses « législations, politiques, pratiques, traditions et institutions »¹⁷¹. Cet idéal est loin d'être réalisé au vu de nombreuses guerres menées

par les Etats, parfois contre leur propre population. A cet effet, les organisations régionales et sous-régionales peuvent contribuer à aider les Etats, dans leur responsabilité qui leur incombe au premier chef, notamment à opérationnaliser leur politique en la matière. Pour illustrer ses arguments, le SGNU se réfère à la contribution de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)¹⁷². En effet, la CIRGL, sur le fondement du Protocole pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ainsi que de toute forme de discrimination du 1^{er} décembre 2006¹⁷³ et le Comité créé à cette fin par l'article 26¹⁷⁴ dudit Protocole, collabore avec ses Etats membres afin de promouvoir un suivi effectif de ces « crimes contre les droits des peuples »¹⁷⁵ au niveau national.

Dans la même perspective, les accords régionaux¹⁷⁶ devraient contribuer à

¹⁶⁸ Rapport du Secrétaire général, *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, op. cit., par. 4.

¹⁶⁹ Rapport du Secrétaire général, *Le rôle des accords régionaux et sous régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, op. cit., par. 9.

¹⁷⁰ *Ibidem*, par. 10.

¹⁷¹ *Ibid.*, par. 11.

¹⁷² La CIRGL contribue au maintien de la paix et de la sécurité ainsi qu'à la protection des droits de l'homme. Cette affirmation est confortée par la doctrine, notamment : MUGANGU MATABARO S. (dir.), *Les droits de l'homme dans la région des Grands Lacs*, Louvain-la-neuve, Bruylant, 2003, 439 p et KILOMBA SUMAILI A., « La CIRGL et le règlement des différends dans la région des Grands lacs : cas de la rébellion du M23 », *RQDI*, n°28, 2015, pp. 203-218.

¹⁷³ Ce Protocole fait partie intégrante du Pacte sur la Paix, la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la Région des Grands Lacs et ne peut être soumis à une signature et ratification

séparées de celles du Pacte, conformément à son Chapitre VII. Par conséquent, les 12 Etats membres du Pacte, à savoir : l'Angola, le Burundi, la RCA, le Congo, la RDC, le Kenya, l'Uganda, le Rwanda, le Sud Soudan, le Soudan, la Tanzanie et le Zambie, sont systématiquement parties à ce Protocole. Il est entré en vigueur en juin 2008.

¹⁷⁴ Aux termes de l'article 26, par. 1, l'on peut lire ce qui suit : « Il est créé un Comité pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ainsi que de toute forme de discrimination ».

¹⁷⁵ Cette qualification, opérée à l'article 8 du Protocole pour la Prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ainsi que toute forme de discrimination de 2006, intègre les différents actes énumérés dans son intitulé.

¹⁷⁶ Les accords régionaux peuvent être définis comme l'ensemble de normes issues du régionalisme, c'est-à-dire, des normes propres à une partie de la communauté internationale, voir SOMA A., « Le régionalisme africain en droit international pénal », *RGDIP*, vol. 3, 2016, p. 516. Au plan

aider les Etats à reconnaître les obligations mises à leur charge par les conventions internationales. En ce sens, l'UA au travers de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, adopte lors de sa 42e Session ordinaire tenue du 15 au 28 novembre 2007 à Brazzaville, la Résolution sur le Renforcement de la Responsabilité de protéger en Afrique¹⁷⁷. Dans cette résolution, la Commission, rappelant entre autres sa mission de promouvoir les droits de l'homme et de veiller à leur protection en Afrique conformément à la CADHP¹⁷⁸, reste « *Consciente de la Déclaration du Sommet des Nations Unies de septembre 2005* »¹⁷⁹. Partant de ces fondements et « *préoccupée par le fait qu'au cours des dernières années, la communauté internationale n'a pas répondu avec assez de célérité aux situations de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité et par la réaction, toujours lente, aux allégations de génocide et de crime contre l'humanité* », la Commission demande instamment aux parties aux conflits notamment en République centrafricaine, de « *respecter leurs obligations en vertu du droit international en matière de droits de la personne et de veiller à ce qu'ils respectent les droits humains fondamentaux de la population* »¹⁸⁰. Cette résolution marque l'attachement de l'Afrique à la cause des

droits fondamentaux et son respect aux engagements internationaux dont ceux découlant des paragraphes 138 et 139 du Sommet mondial de 2005. Dans la même optique, deux ans plus tôt, en 2005, l'Afrique adopte la Position Commune sur le Projet de Réforme de l'ONU, ou « *Consensus d'Ezulwini* ». Dans ce document, l'UA entérine la R2P et soutient qu'« *Il est important de réitérer l'obligation des Etats de protéger leurs populations (...)* »¹⁸¹.

Ensuite, le deuxième pilier, à savoir l'assistance internationale et le renforcement des capacités, se rapporte aux différentes méthodes de prévention susceptibles « *d'aider l'Etat à se donner les moyens de prévenir ou d'enrayer les massacres et atrocités* »¹⁸². Ces méthodes préventives peuvent être mises en œuvre sur le plan structurel ou opérationnel¹⁸³. Sur le plan structurel, la prévention consiste à freiner la disposition aux soulèvements des populations. Elle se rapporte au premier volet de la R2P, à savoir la responsabilité de l'Etat en matière de prévention. Sur le plan opérationnel, la prévention procède par l'arrêt d'une menace imminente de massacres. Elle se rapporte au troisième volet de la R2P, qui est la réaction rapide et décisive. La réussite de la prévention opérationnelle découle de la région

universel, ils sont conventionnellement consacrés par la Charte de l'ONU en son Chapitre VIII.

¹⁷⁷ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Résolution 117 (XXXXII) sur le Renforcement de la responsabilité de protéger, 28 novembre 2007.

¹⁷⁸ Résolution 117 (XXXXII), 28 novembre 2007, par. 1 du Préambule.

¹⁷⁹ Résolution 117 (XXXXII), 28 novembre 2007, par. 5 du Préambule.

¹⁸⁰ Résolution 117 (XXXXII), 28 novembre 2007, par. 7.

¹⁸¹ Conseil Exécutif, 7^e Session extraordinaire, « le Consensus d'Ezulwini », Ext/EX.CL/2 (VII), 7-8 mars 2005, par. B, i.

¹⁸² Rapport du Secrétaire général, *Le rôle des accords régionaux et sous régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, op. cit., par. 21.

¹⁸³ Ibidem.

d'intervention. Ainsi, ces stratégies de mise en œuvre ne peuvent découler d'une approche holistique, tant, chaque région connaît des réalités propres. Tenant compte de cette situation, le SGNU assigne cette tâche aux différentes régions en ces termes « *Chacun conçoit des dimensions régionales et sous-régionales à la prévention opérationnelle* »¹⁸⁴.

Enfin, le troisième pilier de la R2P est la réaction décisive et en temps voulu. Il se rapporte aux moyens pacifiques. Il s'agit entre autres des mécanismes « *d'enquêtes, d'établissement des faits, de bons offices, de médiation, de persuasion personnelle et de règlement de conflits* »¹⁸⁵ tels qu'ils sont formulés aux Chapitre VI et VIII de la Charte. Partant de cette énumération, l'on constate qu'il s'agit fondamentalement des moyens non coercitifs de mise en œuvre de la R2P dans son volet prévention. C'est dans cette optique que le SGNU rappelle dans son Rapport que « *le Conseil de sécurité, moi-même, mes deux Conseillers spéciaux et d'autres collègues avons invoqué la responsabilité de protéger à titre non coercitif (...) en Côte d'Ivoire (...)* »¹⁸⁶. Cette approche de la mise en œuvre de la R2P par des moyens non coercitifs découle de sa conception originelle, telle que formulée par la CIISE. La R2P ne peut donc pas être appliquée de façon uniforme. Ses moyens de mise en œuvre diffèrent selon les

régions¹⁸⁷. Cet aveu du SGNU justifie les mécanismes spécifiques à l'Afrique.

2- Le volet spécifique des mécanismes de mise en œuvre

Le volet spécifique des mécanismes de mise en œuvre de la R2P se rapporte aux mécanismes spécifiques à l'UA, permettant à cette organisation régionale de mettre en œuvre la R2P. Ces mécanismes, antérieurs à la R2P, connaissent une évolution consécutive à la R2P.

Ces mécanismes peuvent être perçus essentiellement au travers des avancées normatives de l'UA, formalisées dans son Acte constitutif et dans son Protocole établissant le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS). Dans son Acte constitutif adopté le 11 juillet 2000, l'Union marque une rupture substantielle par rapport à sa devancière, la défunte OUA. Cette rupture consiste en l'abandon du principe de la non-intervention de l'OUA au profit de la formulation du principe de la non-indifférence. En effet, aux nombres des « *Principes juridiques* »¹⁸⁸ de l'UA, l'article 4, h de son Acte constitutif consacre « (...) *Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* ». Cette consécration constitutionnelle du droit d'intervention de l'UA est considérée comme une

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*, par. 30.

¹⁸⁶ *Ibid.*, par. 30.

¹⁸⁷ *Ibid.*, par. 7.

¹⁸⁸ Ce principe juridique de l'UA est distinct de ses autres principes, à savoir politiques et économiques. Voir NOUROU TALL S., *Droit des organisations internationales africaines*, op. cit., pp. 128-129.

« proposition juridique novatrice »¹⁸⁹. Partant de cet article, le droit d'intervention de l'UA peut être entendu comme « la faculté juridique que s'est donnée l'organisation dans son acte constitutif, d'entreprendre des actions coercitives armées sur le territoire de ses Etats membres pour protéger la population contre la commission de certaines atrocités »¹⁹⁰.

L'article 5, paragraphe 2 de l'Acte constitutif de l'Union accorde à la Conférence la faculté de créer d'autres organes de l'Union. C'est à ce titre que s'inscrit le Protocole du 9 juillet 2002 établissant le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA et entré en vigueur en décembre 2003. Créé à l'image du CSNU¹⁹¹, cet organe a pour objectif, entre autres, « de promouvoir la paix, la sécurité

et la stabilité en Afrique, en vue d'assurer la protection et la préservation de la vie (...) le bien-être des populations africaines (...) »¹⁹². Ce premier objectif du CPS qui met en exergue la vie humaine, démontre, une fois de plus, l'attachement des Etats africains au respect de ce droit intransgressible. En sus du CPS, le Protocole crée d'autres institutions chargées d'appuyer le CPS dans sa mission. Il s'agit notamment du Groupe des sages, du Système continental d'alerte rapide et de la Force africaine prépositionnée, conformément aux articles 11, paragraphe 1193, 12, paragraphe 1194 et 13, paragraphe 1195 du Protocole.

« Bras armé de l'Union »¹⁹⁶, la Force africaine prépositionnée ou Force africaine en attente (FAA) est constituée de

189 ABDULQAWI YUSUF A., « La licéité de l'intervention armée dans certains conflits », in ABDULQAWI YUSUF A. et OUGUERGOUZ F., (dir.), *L'Union africaine : cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, p. 293. Dans la même optique voir BOURGI A., « L'Union africaine entre les textes et la réalité », *AFRI*, vol. 6, 2005, pp. 331-332 ; KIOKO B., « The right of intervention under the African Union's Constitutive Act : From non-interference to non-intervention », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 852, 2003, pp. 807-808.

190 SOMA KABORE V. E., « Le droit d'intervention de l'Union africaine », *Revue CAMES/SJP*, n° 1, 2017, p. 132.

191 Ce point de vue est partagé par la doctrine, voir notamment OUMBA P., « L'effectivité du rôle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine dans la résolution des conflits », *Hyper Article en Ligne- Science de l'Homme et de la Société*, 2014, p. 3 ; LECOUTRE D., « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, vol. 4, n° 212, 2004, pp. 133 et 141. Cette similitude avec l'organe restreint de l'ONU s'étend aux pouvoirs du CPS, notamment son pouvoir de sanction qu'il tient de l'article 7, paragraphe 1, g. du Protocole; voir EMMANUEL ADOUKI D. E., « Les sanctions

ciblées du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, vol. 14, n° 3, 2013, p. 4.

192 Telles sont les dispositions de l'article 3, a. du Protocole portant création du CPS adopté le 9 juillet 2002.

193 Il ressort de cet article les dispositions suivantes : « Pour venir en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et à ceux du Président de la Commission, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits, il est créé un Groupe des sages ».

194 On peut lire dans l'article 12, paragraphe 1 ce qui suit : « Pour faciliter la prévention et la prévention des conflits, un Système continental d'alerte rapide appelé système d'alerte rapide est créé ».

195 Aux termes de cette disposition, « Pour permettre au Conseil de paix et de sécurité d'assumer ses responsabilités en ce qui concerne le déploiement de missions d'appui à la paix et l'intervention, conformément à l'article 4 (h) et (j) de l'Acte constitutif, il est créé une Force africaine prépositionnée ».

196 GUEYOU M. L., « Le rôle de l'Union africaine dans la prévention et la résolution des conflits », in ABDULQAWI YUSUF A. et OUGUERGOUZ F., (dir.), *L'Union africaine : cadre juridique et institutionnel*, op. cit., p. 282.

cinq brigades régionales¹⁹⁷ pluridisciplinaires. Elle a pour responsabilité de mettre en œuvre les décisions prises sur le fondement de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union ainsi qu'aux actions préventives. Elle est de ce fait la cheville ouvrière de l'opérationnalisation du CPS. Toutes ces institutions constituent avec le CPS l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA)¹⁹⁸. Cette architecture africaine, participe à la protection des peuples africains en général et du droit à la vie en particulier, tant au stade de la prévention, de la réaction par une intervention qu'à celui de la reconstruction. Cette assertion est aussi vraie que le CPS, dans ses missions, « anticipe et prévient »¹⁹⁹ autorise le « *déploiement de missions* »²⁰⁰ et procède au « *rétablissement et (...) consolidation de la paix* »²⁰¹. Ces actions préfigurent bien le triptyque de la R2P, à savoir les responsabilités de prévenir, de réagir et de reconstruire.

Les actions du CPS disposent d'un double fondement. Le premier fondement découle du « droit d'intervention de l'Union », tel que formulé à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union et le second se fonde sur la demande d'un Etat membre, l'intervention sollicitée, conformément à

l'article 4 (j) de l'Acte constitutif. Ces dispositions de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA sont reprises à l'article 7 du Protocole du 9 juillet 2002, énumérant les pouvoirs du CPS. Partant, c'est sur ces deux fondements que peuvent se justifier les différentes interventions du CPS par le biais d'une APSA antérieure à la R2P. En outre, il est utile de relever que la détermination de l'Afrique à respecter les droits fondamentaux de l'homme est telle, qu'elle approuve une initiative légitime en ce sens. De ce fait, elle est le premier continent qui ait formellement manifesté, avant même la tenue du Sommet mondial, c'est-à-dire, du 7 au 8 mars 2005, son approbation pour la R2P. Cette approbation est formalisée dans la Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies ou « *le Consensus d'Ezulwini* ». Dans ce consensus, les Etats africains réitèrent l'obligation qui incombe aux Etats de protéger et disent leur détermination à mener, compte tenu de l'urgence de la situation, une action résolue sans une autorisation préalable du CSNU²⁰².

Des mécanismes supplémentaires sous-tendent l'action du CPS. C'est dans cette optique que s'inscrit le Protocole d'Accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA, les Communautés économiques régionales et

197 Il s'agit de : la Force en attente de l'Afrique Centrale (CASF), la Force en attente de l'Afrique australe (SASF), la Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF), la Capacité régionale d'Afrique du Nord (NARC) et la Force en attente de la CEDEAO (ESF).

198 Pour une présentation détaillée de l'APSA, voir le site internet de l'UA à l'adresse suivante : <http://www.peaceau.org/fr/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>; consultée le 8 janvier 2019 à 17 heures 42 minutes.

199 Article 7 paragraphe 1, a. du Protocole du 9 juillet 2002.

200 Article 7, paragraphe 1, c. du Protocole du 9 juillet 2002.

201 Article 7, paragraphe 1, b. du Protocole du 9 juillet 2002.

202 Conseil Exécutif, 7^{ème} Session extraordinaire, Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies, "Le Consensus d'Ezulwini", Ext ./ EX.CL./ 2 (VII), 7-8 mars 2005, par. B (i), p. 7.

les Mécanismes de coordination des Brigades Régionales en Attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord du 28 janvier 2008. Ce Protocole présente un double intérêt. En premier lieu, il « *fournit la base juridique à partir de laquelle l'UA et les CER / MR se coordonnent pour opérationnaliser l'APSA* »²⁰³. En second lieu, il organise un maintien de la paix et de la sécurité continentales « *décentralisé* », notamment par des Communautés Economiques Régionales (CER).

En définitive, l'on convient de ce que l'Afrique dispose d'un maillage institutionnel gradué en vue de mettre en œuvre la R2P, à savoir l'Etat, les CER et l'UA.

CONCLUSION

La R2P représente un concept bienvenu pour la communauté internationale, car elle est conçue au moment où cette dernière est « *spectateur complice* »²⁰⁴ de la commission des crimes du droit des gens. Ceux-ci sont consécutifs à la difficulté des Etats résultant de la confrontation « *souveraineté versus droits de l'homme* »²⁰⁵. La R2P est donc forgée en vue de mettre les populations à l'abri de

ces crimes et violations, à savoir, le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique conformément à la « *souveraineté responsabilité* ». Elle incarne donc un idéal de justice, prôné par le jus naturel. De ce fait, la R2P est considérée comme un concept mythique, car elle évoque le récit de la souveraineté classique, dont la finalité ultime est la protection des individus. Ce caractère mythique est davantage renforcé dans la mesure où, la R2P est initialement consacrée sans modalités précises pour sa mise en œuvre²⁰⁶. Partant de cet idéal prôné par le droit naturel, la R2P est devenue une norme de droit positif, grâce à son processus de consolidation. En effet, compte tenu de son intime liaison avec les droits de l'homme, elle bénéficie de ses sources qui sont à la fois coutumière et conventionnelle.

Toutefois, les Etats conviennent dans la résolution A/60/1 du 24 octobre 2005, que la mise en œuvre de la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale de protéger dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies s'effectue par le biais du Conseil de sécurité. Ce « *septuagénnaire éprouvé* »²⁰⁷ a tout de même su « *s'adapter aux*

203 DESMIDT S. et HAUCK V., « Gestion des conflits dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. Résultats d'une analyse des interventions menées par l'Union africaine et les Communautés économiques régionales en vue de résoudre et de prévenir des conflits violents en Afrique au cours de la période 2013-2015 », *European Centre for Development Policy Management*, n° 211, juillet 2017, p. 8.

204 Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., par. 1.22.

205 L'on relève que les deux s'autolimitent mutuellement. La souveraineté est un frein au développement des intérêts communs de la

société internationale, tandis que les droits de l'homme sont une limite au pouvoir étatique, voir CARRILLO SALCEDO J.-A., *Souveraineté des Etats et droits de l'homme*, op. cit., p. VIII.

206 Ces modalités sont définies postérieurement par le Secrétaire général de l'ONU dans son premier rapport relatif à la mise en œuvre de la R2P.

207 SUR S., « Le Conseil de sécurité, 70 ans après », in NOVOSSELOFF A. (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre impuissance et toute puissance*, Paris, CNRS éditions, Collection « Biblis », 2016, p. 12.

évolutions du temps »²⁰⁸. Néanmoins son *modus operandi* reste constant. Il ressort de la pratique de cet organe politique qu'il ne peut effectivement mettre en œuvre la R2P que si les violations des droits qu'elle couvre menacent ou représentent une menace contre la paix et la sécurité internationales. En d'autres termes, les résolutions par lesquelles le Conseil de sécurité décide de mettre en œuvre la R2P doivent être prises sur le fondement du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, et par un vote affirmatif de tous les membres permanents.

La R2P oscille donc entre mythe et réalité, tant sa mise en œuvre laborieuse est tributaire du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité et des Etats. C'est pour cela qu'elle est appliquée de façon sélective, en fonction des Etats et des situations considérées. Cette affirmation peut être étayée par l'interrogation suivante : « (...) où est donc la responsabilité de protéger qu'on (...) »²⁰⁹ nous contait, soupirent notamment les populations syriennes confrontées aux vetos de la Chine et de la Russie²¹⁰ ?

Ces populations syriennes de façon précise, et toutes les autres, de façon générale, qui ne peuvent bénéficier ni de la

protection de leur Etat ni de celle de la communauté internationale ont, pour autant par un contrat social, renoncé à leur liberté pour être protégées. Ce renoncement ne leur prive pas de leur humanité.

Quatorze années après sa consécration, si la R2P a acquis la valeur juridique d'une norme, cette normativité devrait contribuer à l'effectivité des droits humains et du droit international humanitaire. Or, l'on constate un bilan mitigé. Dans ces conditions, l'ineffectivité relative de ces deux *lex specialis* renouvelle la légitime question de la signification et de la portée réelle de l'« obligation » de protéger en droit international public.

²⁰⁸ DE LA SABLIERE J.-M., *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites*, *op. cit.*, p. 45.

²⁰⁹ JEANGENE WILMER J.-B., « De la mythologie française du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger. Une clarification terminologique », *loc. cit.*, p. 91.

²¹⁰ Plusieurs projets de résolutions du Conseil de sécurité n'ont pu être adoptés en vue de mettre en œuvre la R2P suite aux vetos de la Chine et de la Russie. Ces deux puissances n'ont pas manqué de faire prévaloir des considérations

politiques au détriment de la protection des droits fondamentaux des populations syriennes. En effet, la Chine et la Russie ont usé de leur droit de veto, respectivement six et huit fois durant les six ans de conflit, depuis 2011. Voir l'adresse suivante : <https://www.ouest-france.fr/europe/russie/la-russie-met-son-8e-veto-une-resolution-de-l-onu-sur-la-syrie-4924837>, consultée le 30 septembre 2018 à 8 heures 10 ; informations mises à jour par nos soins par le biais de la documentation de la Bibliothèque numérique Dag Hammarskjöld.