

OUVERTURE

L'Agence universitaire de la Francophonie attache une importance particulière aux efforts de recherche scientifique qui permettent à la communauté universitaire de mieux appréhender certaines missions de la Francophonie, dont celles de contribuer à la promotion de la paix et au respect des Droits de l'homme. C'est dans cet esprit que s'inscrit ce deuxième numéro de la revue *Aspects* d'études francophones sur l'État de droit et la démocratie. Un de ses objectifs est de favoriser une réflexion sur ces deux missions à travers une approche universitaire différente et complémentaire de l'approche gouvernementale ou intergouvernementale.

L'un des débats actuels sur les enjeux de la sécurité internationale, en rapport avec la promotion de la paix et le respect des Droits de l'homme, se caractérise par une double évolution. L'une porte sur le développement, essentiellement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, d'instruments et de mécanismes internationaux de protection du droit international humanitaire. L'autre porte sur la persistance d'un nombre important de conflits armés internes depuis la fin de la guerre froide : sur 57 conflits armés majeurs répertoriés entre 1990 et 2004, 53 sont des conflits internes. C'est également à la fin de la guerre froide que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies a progressivement qualifié les conflits de cette nature de menaces à la paix et à la sécurité internationales ; il a ainsi autorisé des interventions armées coercitives, et non plus consensuelles, à des fins humanitaires.

Les résultats très inégaux obtenus par l'Organisation des Nations unies ont finalement relancé, au milieu des années quatre-vingt-dix, le débat sur les actions que le système onusien devait entreprendre face aux violations faites aux populations en période de conflit armé interne. Les termes de ce débat ont été présentés par M. Kofi Annan, ancien secrétaire général, de la manière suivante : « si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des Droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains »¹. ?

S'il est acquis que les conflits armés internes peuvent constituer une menace pour la stabilité régionale et la sécurité internationales, alors les Nations unies doivent surmonter une difficulté essentielle : comment concilier certains principes définis dans la Charte qui garantissent l'égale souveraineté de ses États membres et la non-intervention dans les affaires intérieures de ces mêmes États, et son autre mission qui consiste à favoriser la protection des populations civiles ?

¹ LV^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, A/54/2000, paragraphe 217, avril 2000.

Une réflexion sur ces enjeux a été développée dans le rapport *La responsabilité de protéger*² de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). L'un des objectifs de ce rapport était de dépasser l'opposition qui avait dominé les années quatre-vingt-dix, entre les États attachés à une stricte application du principe de souveraineté et ceux qui défendent les interventions coercitives à des fins humanitaires ; et cela, par la définition d'un nouveau concept, la responsabilité de protéger, qui comprend la responsabilité de prévenir, la responsabilité de réagir et enfin celle de reconstruire. L'émergence du concept de responsabilité de protéger part de l'idée que la sécurité internationale doit être pensée non plus uniquement en fonction de la sécurité des États dans le cadre d'un conflit inter-étatique, mais également en fonction de la sécurité de populations civiles victimes d'un conflit armé interne. Le concept de responsabilité de protéger ne ferait que traduire les préoccupations liées aux nouvelles menaces qui pèsent sur la population civile et la sécurité internationale.

La question la plus sensible que pose la responsabilité de protéger concerne le caractère légal d'une intervention armée coercitive à des fins humanitaires. Il ne s'agit plus seulement de maintenir la paix ; il convient également de faire respecter les règles relatives à la protection des populations civiles en période de conflits armés internes, et donc de légitimer l'usage de la force armée coercitive pour empêcher les atteintes qui leur sont portées. Il ne s'agit donc plus simplement d'interdire ou, à défaut, de réglementer l'usage de la force armée interétatique pour faire face aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales des États. Mais il importe également d'autoriser son usage au service d'autres valeurs, et donc de mobiliser les États au service de ces mêmes valeurs. C'est dans cet esprit que la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et sécurité humaine a été adoptée en mai 2006 par les États et gouvernements ayant le français en partage.

En terme d'évolution des menaces qui pèsent sur la sécurité internationale, si les conflits armés internes se présentent de nos jours comme l'une des sources de violations les plus graves du droit international humanitaire, c'est moins en raison de la persistance de conflits de cette nature qu'en raison du déclin d'une autre forme de violence, les conflits armés interétatiques. En terme d'évolution du système de sécurité internationale, tel que défini par l'Organisation des Nations unies, il convient d'observer que les difficultés n'apparaissent que lorsque ce système doit réagir face à deux types de menaces. D'une part, celles conformes aux hypothèses envisagées dans les dispositions de la Charte des Nations unies, c'est-à-dire un usage de la force armée coercitive dans les relations interétatiques. Dans cette optique, et même si le Conseil de sécurité possède des compétences très larges, son action reste toutefois très largement conditionnée, dans la prise de décision, par les dispositions de la Charte des Nations unies et par un consensus politique entre ses membres permanents.

D'autres types de menaces à la paix et à la sécurité internationales s'écartent toutefois des hypothèses envisagées par les rédacteurs de la Charte, et donc en dehors de toutes références légales, comme le développement des conflits armés

² Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001.

internes. Si, dans ce contexte particulier, la légitimité politique revêt une portée essentielle, le Conseil de sécurité doit cependant chercher à s'appuyer sur l'émergence de nouvelles normes fondées sur un système de valeurs partagées au sein des États membres de l'Organisation des Nations unies. Deux difficultés majeures se présentent néanmoins pour justifier une autorisation donnée par le Conseil de sécurité aux interventions armées coercitives à des fins humanitaires.

Une première difficulté tient à la remise en cause par le Conseil de sécurité de l'interdiction de faire usage de la force armée coercitive dans les relations inter-étatiques. En effet, si le droit international a constamment évolué dans le sens d'une limitation puis d'une interdiction de l'usage de la force armée coercitive, le Conseil de sécurité doit aujourd'hui solliciter cet usage pour faire respecter des règles de droit international humanitaire au nom de valeurs universelles. Dans ce contexte, justifier une exception non prévue par la Charte des Nations unies à l'interdiction de faire usage de la force armée coercitive peut paraître imprudent pour le maintien de la sécurité internationale. Faut-il y voir la persistance du système de sécurité internationale, structuré depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Charte des Nations unies, et dont les principaux acteurs aussi bien que les principes organisateurs sont les États ? Ou faut-il y voir une évolution des principes à la base de l'organisation de la sécurité internationale ? Elle chercherait à corriger les limites du système actuel en introduisant, notamment, des références morales. Toutefois, si une intervention armée coercitive à des fins humanitaires peut s'inscrire, a priori, dans une logique morale, celle-ci doit surmonter une opposition entre deux principes : au principe d'intervention au nom du respect de la protection des droits des populations civiles en période de conflit armé interne s'oppose le principe de souveraineté.

Dans ce contexte, et c'est la seconde difficulté à laquelle il convient de faire référence, le débat sur les interventions armées doit prendre une autre dimension. Il n'oppose plus simplement des arguments liés aux moyens à mettre en œuvre pour garantir l'efficacité d'une intervention armée ; il porte d'avantage sur les choix politiques ou moraux à opérer, la sécurité des individus ou celles des États, susceptibles de servir de fondement à un consensus au sein des États membres de l'Organisation des Nations unies. L'intervention au Kosovo qualifiée d'illégale, car non autorisée par le Conseil de sécurité, mais légitime au regard des circonstances, peut laisser supposer un retour de certaines références morales dans les relations internationales. Dans ces conditions, une décision d'autoriser l'usage de la force armée coercitive doit être examinée en termes de réflexion politique intégrant aux fondements légaux d'autres références, dont celles défendues par la Francophonie.

Avec l'adoption de la résolution 1674 par le Conseil de sécurité en avril 2006, la question qui se pose n'est plus de savoir s'il convient de créer une règle de droit international qui autoriserait le Conseil de sécurité à mettre en place des interventions armées coercitives à des fins humanitaires. L'enjeu est plutôt de définir les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, sachant que ce concept n'est défini ni dans la Charte, ni dans la résolution.

La problématique proposée dans ce deuxième numéro de la revue vise dès lors à analyser, non pas le concept de « responsabilité de protéger », pensé de manière isolée, mais les liens qui existent entre ce même concept et celui de « Francophonie ». Nul ne saurait mettre en cause l'importance de ces deux concepts ni les

objectifs qui en découlent. La question porte davantage sur leurs rapports réciproques. Ce qui implique en outre de définir dans quelle mesure et comment la coordination de ces objectifs peut être assurée. De telles questions ne sont pas spéculatives. De leur réponse va dépendre la contribution de la Francophonie à la promotion de la paix et au respect des Droits de l'homme.

Bernard Cerquiglini

Recteur de l'Agence universitaire de la Francophonie