

# LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : UNE ARCHITECTURE NOUVELLE POUR LE DROIT INTERNATIONAL DES MINORITÉS

**Romélie Colavitti**

Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC  
CNRS UMR 6201), université Paul Cézanne, Aix-Marseille-III, France  
Courriel : Rgc06@yahoo.fr

*Revue ASPECTS, n° 2 - 2008, pages 33-50*

**Résumé :** Le système de protection internationale des minorités semble pécher par un manque de cohérence systémique. Cet ensemble composite de mesures et d'instruments juridiques a pour objectif essentiel la protection physique des personnes appartenant à des minorités ainsi que leur intégration effective au tissu social. En quête d'une structure d'ensemble permettant la juste planification des mesures à prendre en cas de conflits impliquant ce type de groupes humains, la protection internationale des minorités semble pouvoir tirer profit de l'architecture intellectuelle prescrite par la thématique nouvelle de la responsabilité de protéger. La question se pose alors de savoir ce que ce nouveau concept – au contenu juridique incertain – pourrait apporter à un modèle désormais classique de protection des Droits de l'homme. S'appuyant principalement sur les propositions du rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États de décembre 2001, la présente étude s'attache à caractériser cette architecture nouvelle comme se composant d'une triple dimension de protection, à la fois préventive, réactive et reconstructrice. Cette tentative nouvelle de systématisation du régime international de protection des minorités aurait une vertu essentiellement heuristique et permettrait d'envisager une planification opérationnelle des mesures à prendre en cas de survenance de conflits interethniques ou interreligieux.

**Mots-clés :** responsabilité de protéger, minorités, Droits de l'homme, droit pénal international, droit humanitaire, discrimination, participation, démocratie, non-ingérence, souveraineté

## ■ INTRODUCTION

C'est au mois de décembre 2001 qu'a été rendu public le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), relatif à la responsabilité de protéger. Cette Commission *ad hoc* et indépendante, coprés-

dée par MM. Gareth Evans et Mohamed Sahnoun<sup>1</sup>, a été mandatée par le gouvernement canadien au mois de septembre 2000, en vue de procéder à une analyse de « l'ensemble des questions juridiques, morales, opérationnelles et politiques »<sup>2</sup> soulevées par ce qui semble apparaître aujourd'hui comme un nouveau paradigme de la sécurité collective et de la protection des populations exposées à des risques humains ou sanitaires majeurs. La CIISE s'est ainsi attachée à répondre à une question, de prime abord élémentaire, mais soulevant à la réflexion de nombreux questionnements quant à sa pertinence juridique : « des États ont-ils jamais le droit de prendre des mesures coercitives – et particulièrement militaires – contre un autre État pour protéger des populations menacées dans ce dernier, et si oui, dans quelles circonstances ? »<sup>3</sup>. Concept voisin du « droit (ou devoir) d'ingérence »<sup>4</sup>, de « l'intervention d'humanité »<sup>5</sup> ou du « droit d'intervention humanitaire »<sup>6</sup>, la responsabilité de protéger postule que la souveraineté de l'État doit être envisagée comme une responsabilité lui incombant en premier lieu, l'obligeant à mettre en œuvre une protection suffisante de la population placée sous sa juridiction contre toute souffrance grave résultant de guerres civiles, d'insurrections, de répressions massives, de famines ou de catastrophes naturelles. Le cas échéant, si l'État concerné ne saurait être en mesure de se conformer à cette obligation, il reviendrait au système multilatéral d'en endosser la charge. Mais si l'hypothèse d'un droit d'intervention militaire pour cause humanitaire a fait son chemin depuis l'intervention européenne au Kurdistan irakien d'avril 1991<sup>7</sup>, elle n'a jamais reçu de consécration en droit international positif et, au premier chef, dans le cadre de la Charte des Nations unies du 26 juin 1945. Il n'en demeure pas moins que le rapport de la CIISE fait écho à de nombreux rapports et études produits par – ou sous l'égide – des différents secrétaires généraux de l'ONU<sup>8</sup>, qui vont tous dans le sens d'un recentrage des mécanismes de la sécurité collective autour de considérations humanitaires essentielles. À défaut de bénéficier d'une valeur *de lege lata* incontestable, le concept émergent de responsabilité de protéger n'est pas, pour

---

<sup>1</sup> Ancien ministre australien des Affaires étrangères (1983-1996), M. Gareth Evans est actuellement président de l'Organisation non gouvernementale *International Crisis Group*. M. Mohamed Sahnoun, de nationalité algérienne, est actuellement conseiller spécial du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU) et ancien représentant spécial pour la Somalie et les Grands Lacs d'Afrique.

<sup>2</sup> Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, 116 pp. Disponible sur le site internet de la CIISE :

<<http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>>.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. VII.

<sup>4</sup> Référence faite à l'ouvrage de Messieurs Bettati, M. et Kouchner, B., *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 300 pp.

<sup>5</sup> Du nom généralement donné à l'opération déclenchée le 24 mars 1999 par les forces armées de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) au Kosovo. Voir sur ce point : Momtaz, D., « L'intervention d'humanité » de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 837, 2000, pp. 89-101.

<sup>6</sup> Expression retenue in Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., p. VII.

<sup>7</sup> Intervention décidée par le Conseil de sécurité de l'ONU, sur le fondement du chapitre VII de la Charte, dans le cadre de sa résolution 688 du 5 avril 1991. Voir sur ce point : Corten, O., Klein, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 2-7.

<sup>8</sup> Voir notamment les trois « agendas » élaborés par M. Boutros Boutros-Ghali : Agenda pour la paix, 17 juin 1992, doc. ONU A/47/277-S/24111 ; Agenda pour le développement, 6 mai 1994, doc. ONU A/48/935 ; Agenda pour la démocratisation, 17 décembre 1996, doc. ONU A/51/761 ; le rapport élaboré par le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, présidé par M. Lakhdar Brahimi, 21 août 2000, doc. ONU A/55/305-S/2000/809 ; ainsi que les rapports élaborés par M. Kofi Annan : Prévention des conflits armés, 7 juin 2001, doc. ONU A/55/985-S/2001/574 et Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et Droits de l'homme pour tous, 24 mars 2005, doc. ONU A/59/2005.

autant, dénué de toute vertu heuristique, notamment en ce qui concerne sa triple dimension, à la fois préventive, réactive et reconstructrice<sup>9</sup>. Il est un des domaines traditionnels du droit international qui semblerait pouvoir s'enrichir de cette nouvelle architecture, à la fois théorique et pratique, à savoir : le système de protection internationale des droits des minorités nationales, religieuses, ethniques ou linguistiques. Même si le concept de responsabilité de protéger ne préjuge aucunement des caractéristiques identitaires propres à la population qu'il conviendrait de protéger, les minorités, en tant que groupes particulièrement exposés à des risques de persécutions, de déplacements forcés ou d'épurations ethniques, pourraient tirer profit de cette philosophie nouvelle, innervant, tout à la fois, les concepts classiques de la sécurité collective, du développement, mais également, des droits et libertés fondamentaux. Car, à bien considérer, le droit international des minorités semble constituer bien plus un ensemble composite de mesures<sup>10</sup> n'ayant que fort peu de liens entre elles, qu'un véritable *corpus juris* cohérent et systémique<sup>11</sup>. En effet, bien que l'objectif de protection des droits des minorités constitue « l'une des plus anciennes préoccupations du droit international »<sup>12</sup>, il apparaît clairement que le relatif manque de cohérence systémique entre les normes conventionnelles ou coutumières, applicables en la matière, ne permette que d'esquisser une sorte de « standard international »<sup>13</sup>, et non pas un *corpus juris* solide et uniforme. Les trois dimensions caractérisant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ont pour vertu principale de révéler, à la fois, les structures et les fonctions essentielles des mécanismes internationaux de protection des minorités. En amont, la garantie des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des personnes appartenant à des minorités constitue un vecteur de prévention de tout conflit interethnique ou interreligieux potentiel. En aval, l'intervention des instances onusiennes, en vue de consolider la paix et la sécurité dans des situations post-confliktuelles, peut favoriser, dans une large mesure, la réintégration de groupes minoritaires préalablement persécutés ou déplacés. Entre ces deux hypothèses, un doute persiste quant à l'éventualité d'une « intervention d'humanité », décidée en vue de protéger des groupes minoritaires victimes de violations massives de leurs droits. En dépit de cette zone d'ombre, il apparaît utile de s'interroger désormais sur l'enseignement que pourrait apporter la conceptualisation de la responsabilité de protéger sur la construction d'une architecture d'ensemble du système de protection internationale des droits des minorités.

<sup>9</sup> Typologie retenue in Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, loc. cit.

<sup>10</sup> Selon l'expression retenue in Ermacora, F., « The Protection of Minorities before the United Nations », in *Recueil des cours de l'Académie du droit international de La Haye*, tome CLXXXII, 1983-IV, p. 335 (notre traduction).

<sup>11</sup> Du moins en ce qui concerne les développements normatifs accomplis à l'échelle universelle. Le cas du continent européen peut constituer *a contrario* une juste illustration d'agrégation de règles disparates dans un ensemble normatif, pour le moins cohérent. Voir sur ce point une thèse de doctorat récente : Boev, I., *Le règlement européen des problèmes minoritaires en Europe de l'Est : formation d'un « corpus juris » relatif aux minorités et institutionnalisation de ses mécanismes d'application*, thèse de doctorat, dactylographiée, université Nancy-II, 2003, 835 pp.

<sup>12</sup> Selon l'expression retenue in Thornberry, P., *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p.1.

<sup>13</sup> Un standard se matérialise par des normes abstraites et générales, dont les contenus doivent être concrétisés pour qu'elles soient appliquées par les organes juridictionnels ou quasi-juridictionnels compétents. Définition retenue in Salmon, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, AUF/Bruylant, 2001, p. 1049. En ce qui concerne plus particulièrement la question du standard de protection appliqué aux minorités, voir : Thornberry, P., « Minority Rights », in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VI-2, 1995, pp. 379-389.

## ■ DIMENSION PRÉVENTIVE : UNE RESPONSABILITÉ ANTE-FACTO

Tout comme le retient le rapport de la CIISE, la première dimension de la responsabilité de protéger consiste en une obligation de prévention à un double degré, à la fois au niveau des causes profondes, ainsi qu'à celui des causes directes des conflits mettant en péril l'existence même des populations<sup>14</sup>.

### ■ La prévention au niveau des causes profondes

Par définition, la prévention au niveau des causes profondes des conflits impliquant des minorités se place dans un contexte non belligène et a pour objectif essentiel de forger les instruments juridiques et institutionnels nécessaires à la mise en place de conditions propices à l'intégration des populations concernées, en vue de pallier toute éventualité de stigmatisation, de marginalisation sociale ou, à l'inverse, de toute volonté étatique d'assimilation forcée.

Au premier rang des instruments juridiques permettant d'assurer une intégration efficiente des populations minoritaires au tissu social figure la garantie des droits et des libertés fondamentaux. Ainsi, les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques (PIRDGP)<sup>15</sup>, d'une part, ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels (PIRESC)<sup>16</sup>, d'autre part, constituent les instruments conventionnels privilégiés permettant de garantir les droits et libertés de chacun dans toute société démocratique. Plus précisément, l'article 27 du PIRDGP précise que : « [d]ans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

Même si la portée des obligations incombant aux États sur le fondement de cet article reste dans une large mesure à définir<sup>17</sup>, le Comité des Droits de l'homme de l'ONU, chargé du contrôle de l'application du Pacte, a interprété l'article 27 comme une disposition ayant pour objectif essentiel « [d]'assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées »<sup>18</sup>. Combinée à l'article 5 c) de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, adoptée par la Conférence générale de l'Unesco<sup>19</sup>, ainsi qu'à l'article 30 de la Convention de l'ONU

---

<sup>14</sup> Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., pp. 21-31.

<sup>15</sup> Adopté et ouvert à la signature des États par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entré en vigueur le 23 mars 1976, le Pacte compte, à l'heure où nous écrivons, 155 États parties.

<sup>16</sup> *Ibid.* En vigueur depuis le 3 janvier 1976, le PIRESC engage, à l'heure actuelle, 152 États parties.

<sup>17</sup> Voir Tomuschat, C., « Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights », in Bernhardt, R. et al. édit., *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte : Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin, Springer Verlag, 1983, p. 970.

<sup>18</sup> Comité des Droits de l'homme, *The Rights of Minorities (art. 27), Observation générale n°23 du 8 avril 1994*, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, §9 (notre traduction).

<sup>19</sup> « [I]l importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque État en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois : i) Que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de

relative aux droits de l'enfant<sup>20</sup>, l'article 27 du Pacte apparaît désormais comme la clé de voûte du système de protection international des droits des minorités et a pour objectif essentiel l'intégration sociale des groupes minoritaires dans leur spécificité culturelle, religieuse ou linguistique. Cette démarche, visant au principal à lutter contre toute tentative d'assimilation forcée des populations minoritaires, tend à s'adjoindre à un certain nombre de mécanismes institutionnels permettant de prévenir toute atteinte massive aux droits des populations minoritaires. Ainsi, la participation effective des minorités à la vie publique, prônée par la Déclaration de l'AGNU, relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992<sup>21</sup>, ainsi que la mise en place de mécanismes d'autonomie spéciale - dont l'hypothèse a été largement débattue au Kosovo - constituent des mesures propices à assurer une intégration civile et politique effective des populations minoritaires.

Compte tenu du contexte pacifique de mise en œuvre de ces mécanismes de prévention des causes profondes de conflits impliquant des minorités, l'État apparaît comme l'acteur central en la matière, et il en découle naturellement que leur mise en place demeure conditionnée, dans une large mesure, par sa volonté d'action. Cependant, les acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle de « *lobbying* » certain auprès des États. Indépendamment de la faculté de surveillance et d'alerte dont disposent certaines organisations non gouvernementales (ONG) comme *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *Minority Rights Group*, ou encore, la Fédération internationale des ligues des Droits de l'homme (FIDH), un acteur institutionnel, le haut-commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)<sup>22</sup>, dispose de prérogatives propres (pouvoirs d'information, d'enquête, d'alerte et de conciliation) visant à prévenir la survenance de conflits violents impliquant des minorités.

En tout état de cause - et comme le prouve un rapport récent<sup>23</sup> - présenté devant la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'AGNU<sup>24</sup>, les sources profondes des conflits en général - et des conflits interethniques en particulier - résultent, bien souvent, de discriminations massives dans des secteurs clés (accès à l'emploi, développement

---

prendre part à ses activités, ou qui compromette la souveraineté nationale ; ii) Que le niveau de l'enseignement dans ces écoles ne soit pas inférieur au niveau général prescrit ou approuvé par les autorités compétentes; et iii) Que la fréquentation de ces écoles soit facultative ». Adoptée le 14 décembre 1960 et entrée en vigueur le 22 mai 1962, cette convention compte à l'heure actuelle 91 États parties.

<sup>20</sup> « [D]ans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe ». AGNU, résolution 44/25 du 20 novembre 1989. En vigueur depuis le 2 septembre 1990, cette convention engage aujourd'hui 192 États parties.

<sup>21</sup> AGNU, résolution 47/135 du 18 décembre 1992. Voir le rapport : Eide, A., Final Text of the Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, 2001.

<sup>22</sup> Haut-commissaire depuis le 4 juillet 2007, M. Knut Vollebaek a succédé à M. Rolf Ekeus (2001-2007), lui-même successeur de M. Max van der Stoep (1993-2001). Voir sur ce point : Van Der Stoep, M., « The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the Field of Conflict Prevention », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome CCXCVI, 2002, pp. 9-23.

<sup>23</sup> De Varennes, F., « Minority Rights and the Prevention of Ethnic Conflicts », Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.3, 2000, pp. 1-14.

<sup>24</sup> Créé en 1947, l'organe deviendra, le 27 juillet 1999, la sous-commission de la promotion et de la protection des Droits de l'homme.

économique, liberté d'entreprise, etc.), ainsi que dans la méconnaissance de la spécificité des identités culturelles et linguistiques des minorités. Même si les propositions exposées par le rapport Evans-Sahnoun demeurent relativement évasives sur cette question<sup>25</sup>, la recherche des causes profondes des conflits, exigée par la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, peut avoir pour vertu essentielle d'inciter à opérer une systématisation des mesures utiles à une intégration politique, économique et sociale des personnes appartenant à des minorités. Les mécanismes d'alerte déclenchés dans l'imminence d'un conflit n'en seraient que justement affermis et des recommandations faites aux États « réfractaires » pourraient désormais être adressées préalablement à la massification des atteintes aux droits et libertés et au déclenchement d'éventuelles hostilités.

### ■ La prévention au niveau des causes directes

Comme le relève le rapport Evans-Sahnoun, les dispositifs de prévention des causes directes des conflits ne diffèrent pas fondamentalement de ceux de la prévention de leurs causes profondes<sup>26</sup>. Plus précisément, les domaines d'action envisagés restant les mêmes, il n'y a que les « outils » à mettre en œuvre qui doivent varier, et ce, en raison du laps de temps bien plus bref dont disposent les autorités compétentes, en vue de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des populations. Selon le rapport de la CIISE, l'objectif à considérer, dès lors, consiste à envisager les mesures propres à faire cesser l'illicite et éviter ainsi tout recours à la coercition armée, en vue de protéger les populations.

Tout bien considéré, et en ce qui concerne plus particulièrement la question minoritaire, il apparaît utile de relever qu'une différence essentielle entre prévention des causes profondes et prévention des causes directes tient au rôle des acteurs en présence. Si dans la première de ces hypothèses, primat sera donné à l'État, en vue de mettre en place un édifice juridique et institutionnel apte à assurer une juste intégration de ces populations au tissu social, dans la seconde d'entre elles, le rôle des acteurs tiers sera bien plus prépondérant. Si dans le premier cas l'État, en tant que destinataire principal de l'obligation de protection, est encore en position de « renverser la vapeur » et de jouer son rôle de « protecteur », il apparaît que dans la deuxième hypothèse, l'imminence de la menace pourra lui être imputable dans une large mesure, qu'il ait pris des mesures préventives s'étant avérées insuffisantes ou qu'il se soit illustré par une inaction périlleuse, voire même parfois, coupable.

Première dimension de la prévention directe, les procédures de mise en alerte et d'établissement des faits ont pour vertu essentielle de caractériser et d'évaluer la juste teneur du manquement étatique à l'obligation de protection. Les ONG, le haut-commissaire des Nations unies aux Droits de l'homme<sup>27</sup>, mais également, le haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, peuvent jouer ici un rôle fondamental dans l'alerte<sup>28</sup>, la médiatisation, l'enquête sur le terrain et l'éta-

---

<sup>25</sup> Voir : Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., pp. 25-26.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>27</sup> Voir notamment le rapport du haut-commissaire sur la situation au Darfour, Doc. ONU E/CN.4/2005/3, 7 mai 2004.

<sup>28</sup> En témoignent les alertes récurrentes d'ONG à propos de l'actuelle situation de la minorité karen de Birmanie (Myanmar), victime de violences systématiques, de travail et déplacement forcés depuis 2005.

blissement des faits, permettant d'envisager, par la suite, la mise en œuvre de mesures de prévention plus « opérationnelles ».

Ainsi, la seconde dimension de la prévention directe tient aux mesures à envisager afin de faire cesser les manquements de l'État. Ici encore, les propositions du rapport Evans-Sahnoun restent relativement floues et ne diffèrent pas fondamentalement des mécanismes traditionnels de règlement pacifique des différends en droit international (bons offices, médiation, arbitrage)<sup>29</sup>. Par ailleurs, le rapport envisage également au titre de mesures préventives, la menace de sanctions politiques (rupture des relations diplomatiques) ou économiques (rupture des investissements et des aides potentiellement gérées par le Fond monétaire international et par la Banque mondiale), en vue d'enjoindre l'État à se conformer rapidement à ses obligations, sous peine d'un isolement imminent et d'un recours éventuel au Conseil de sécurité de l'ONU, qui pourra, en l'absence d'une réaction suffisante de l'État concerné, prendre les mesures de sanction non armées prévues à l'article 40 de la Charte, après avoir pris soin de qualifier la situation de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, sur le fondement de l'article 39. Si en théorie, l'éventualité du recours au Conseil de sécurité reste envisageable, en pratique, la relative lenteur dans la mise en œuvre de cette procédure et la composition même du Conseil restreint – plaçant l'hypothèse du veto d'un des cinq membres permanents au centre du processus décisionnel – tendent à hypothéquer l'efficacité de ce type de réaction multilatérale<sup>30</sup>. Reste une hypothèse non envisagée par le rapport Evans-Sahnoun et qui tient au recours à des procédures individuelles (plainte ou pétition) dirigées devant des organes juridictionnels ou non juridictionnels, en vue d'obtenir une condamnation de l'État auteur des manquements au respect des Droits de l'homme<sup>31</sup>. Ainsi, des recours dirigés devant les juges régionaux des Droits de l'homme (Cours européenne, interaméricaine ou africaine des Droits de l'homme), devant les Comités de suivi des conventions de l'ONU<sup>32</sup> ou encore, devant l'ancienne Commission des Droits de l'homme de l'AGNU<sup>33</sup> (notamment à travers la possibilité de communication confidentielle ouverte par la procédure de la résolution 1503 du Conseil économique et social,

---

<sup>29</sup> Article 33 de la Charte des Nations unies.

<sup>30</sup> Ceci ne tient pas de la simple hypothèse, dans la mesure où une menace de veto de la part de la Russie a empêché au Conseil de sécurité d'intervenir en 1999 au Kosovo et que la nouvelle imminence d'un veto chinois dans la récente crise du Darfour soudanais aurait pu empêcher à nouveau l'organe restreint de prendre les mesures nécessaires.

<sup>31</sup> Voir sur ce point, Frouville, O. de, *Les procédures thématiques : une contribution efficace des Nations unies à la protection des Droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1996, 139 pp.

<sup>32</sup> Les sept grandes conventions de protection des Droits de l'homme adoptées dans le cadre de l'ONU font, en effet, l'objet de procédures de suivi devant leurs Comités respectifs (en plus des deux Pactes de 1966, déjà cités, il s'agit de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale du 21 décembre 1965, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, de la Convention sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990). Ces procédures peuvent varier d'un Comité à l'autre et aller de la rédaction de rapports périodiques illustrant la mise en œuvre des dispositions des conventions concernées dans les ordres juridiques des États signataires, jusqu'à la possibilité de dépôts de plaintes individuelles émanant de ressortissants de ces mêmes États, qui se prétendraient victimes de violations de leurs droits. Pour une vision d'ensemble de ces aspects procéduraux, voir : Decaux, E. (dir.), *Les Nations unies et les Droits de l'homme, Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone, 2006, 348 pp.

<sup>33</sup> Il convient de noter que le Conseil des Droits de l'homme s'est désormais substitué à la troisième Commission de l'Assemblée générale : AGNU, résolution 60/251 du 3 avril 2006.

ECOSOC)<sup>34</sup>, peuvent constituer des mécanismes préventifs efficaces permettant d'obtenir une condamnation rapide des États, préalablement à la massification des atteintes aux droits individuels.

Enfin, des mesures de prévention militaire peuvent être envisagées par l'intermédiaire d'opérations onusiennes de maintien de la paix, du type de la Force de déploiement préventif des Nations unies en Macédoine (1992-1999)<sup>35</sup>. Toutefois, cette hypothèse, qui n'a pas été renouvelée depuis lors, s'avère largement conditionnée par les limites, déjà exposées, tenant à la composition même du Conseil de sécurité.

En tout état de cause, il apparaît que la dimension préventive au niveau des causes directes des conflits s'avère bien plus circonstancielle qu'au niveau de leurs causes profondes. Les mesures à prendre doivent ici être envisagées *in casu* et il semble bien malaisé de chercher à dépeindre un mécanisme d'ensemble des mesures à prendre dans l'imminence d'un conflit, et c'est justement sur ce point que « le bât blesse ». Mais face à la relative difficulté de mise en œuvre de procédures opérationnelles de prévention immédiate (recours au Conseil de sécurité, déploiement de forces armées de prévention), les institutions et organes subsidiaires onusiens (Comités de suivi de l'ONU, Conseil et ancienne Commission des Droits de l'homme, Haut-Commissariat aux Droits de l'homme) peuvent jouer un rôle catalyseur et dissuasif indéniable. Reste que dans certaines hypothèses, les mécanismes de prévention immédiate sont déclenchés bien trop tard et dans ce cas, l'action d'urgence doit être envisagée.

## ■ DIMENSION RÉACTIVE : UNE RESPONSABILITÉ FONDANT UN DROIT D'INTERVENTION ARMÉE ?

Point central, et de loin le plus incertain, du concept de responsabilité de protéger, la dimension réactive impliquerait la reconnaissance d'un droit d'intervention armée dans l'hypothèse où un État ne se conformerait pas à son obligation de protection.

### ■ L'apport éventuel de la responsabilité de protéger

Dans l'hypothèse où les mesures préventives se seraient avérées insuffisantes à redresser la situation et restaurer l'ordre, le rapport Evans-Sahnoun propose de reconnaître une possibilité de réaction graduelle ouverte à « d'autres membres de la Communauté des États dans son ensemble »<sup>36</sup>. Pour la moins incertaine, cette formulation prête aisément à controverse. L'État est le premier des créanciers de l'obligation de protection. Même s'il n'y a pas lieu d'y percevoir, pour autant, une quelconque obligation de droit positif, cette proposition semble – au moins d'un point de vue éthico-politique – relativement acceptable. Cependant, à qui appar-

---

<sup>34</sup> ECOSOC, résolution 1503 (XLVIII) du 27 mai 1970, complétée par la résolution 2000/3 du 16 juin 2000. Sur ce point, voir : Decaux, E., *Droit international public*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2006, pp. 200-204.

<sup>35</sup> Voir : Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., pp. 28 et 62.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 33.

tiendrait alors cette prérogative lorsque l'État serait défaillant ? Deux hypothèses doivent être envisagées.

Première hypothèse, face à un État défaillant, la responsabilité de protéger les populations civiles de tout risque majeur incomberait à un autre État, qu'il soit frontalier ou non. Dans le cas de la protection des droits des minorités, cette éventualité pourrait être illustrée par une intervention de l'État-parent, en vue d'assurer la protection de ses minorités sur le sol de l'État voisin défaillant. À l'évidence, cette hypothèse ne saurait être aucunement acceptable au regard du droit international positif. En dehors de l'existence de conventions bilatérales préexistantes, l'État-parent ne détient aucune prérogative extraterritoriale fondant sa capacité d'action, en vue d'assurer la protection de ses minorités expatriées<sup>37</sup>. *A fortiori*, il apparaît qu'aucun autre État ne saurait s'arroger le droit d'intervenir unilatéralement au nom de la responsabilité de protéger. Dans le cas contraire, un tel recours contreviendrait alors radicalement au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État, contenu dans l'article 2 §7 de la Charte des Nations unies. Hormis l'hypothèse (d'école ?) de l'*actio popularis*, engagée en raison d'un manquement à une règle impérative du droit international général (commission d'un génocide notamment)<sup>38</sup>, cette première hypothèse doit être écartée, faute d'existence d'un fondement juridique suffisant.

Seconde hypothèse, le rapport Evans-Sahnoun relève qu'il appartiendrait au Conseil de sécurité de s'acquitter de cette obligation, et ce, sur le fondement de l'article 24 de la Charte qui précise que les Membres de l'ONU lui confèrent « *la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil agit en leur nom* ». Dans ce cas, il semblerait douteux, dans l'état du droit positif, d'envisager une autre procédure que celles prévues par les chapitres VII et VIII de la Charte. Il faudrait alors que le Conseil procède *expressis verbis* à la qualification de la situation comme constituant une menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et recourre ensuite à l'adoption de mesures conservatoires (article 40), de sanctions (articles 41 et 42) ou à l'habilitation d'un organisme régional de maintien de la paix et de la sécurité afin que celui-ci prenne les mesures adéquates (article 53).

Quant aux mesures à prendre, le rapport Evans-Sahnoun s'inspire très largement de l'état actuel du droit, en prescrivant un recours à des sanctions graduelles, impliquant d'abord des mesures non armées (embargo sur les armes, sanctions financières, rupture des relations de coopération militaire, économique ou diplomatiques, etc.)<sup>39</sup>, puis, « *uniquement dans les cas extrêmes* »<sup>40</sup>, l'intervention militaire. Afin, de déterminer à quel moment un cas doit être considéré comme « extrême », le rapport propose d'identifier six critères d'évaluation : « l'autorité appropriée », visant le sujet compétent pour décider de recourir à l'intervention armée, la « juste

---

<sup>37</sup> Voir sur cette question : Kovács, P., *La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Paris, Pedone, 2005, pp. 83-91.

<sup>38</sup> Voir sur ce point : Cour internationale de justice (CIJ), *Barcelona Traction Light and Power Company*, 5 février 1970, *Rec.* 1970, p. 32. Et une thèse récente : Voefray, F., *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Paris, PUF, 2004, 403 p.

<sup>39</sup> Voir : Rapport de la CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 35.

cause », visant le type de manquement à empêcher, la « bonne intention », le « dernier recours », la « proportionnalité des moyens » et les « perspectives raisonnables », visant, quant à eux, les modalités de l'intervention<sup>41</sup>.

Parmi ces six critères, celui de la « juste cause » est de loin le plus discutable. Nonobstant la référence au supposé caractère « juste » de la cause concernée, les cas envisagés sous ce critère sont pour le moins difficilement déterminables avec certitude, sachant que plusieurs années d'enquête sont parfois nécessaires afin de qualifier un acte illicite de crime de guerre, de crime contre l'humanité ou de génocide. Ainsi, les atteintes graves et massives aux droits des personnes devraient être, dans une large mesure, « présumés » afin de motiver l'intervention, prouvés, puis qualifiés, par la suite, à l'issue d'une procédure d'enquête et d'établissement des faits. D'où la nécessité de procéder à une qualification préalable et centralisée de la situation, comme constituant une menace ou une rupture de la paix.

Cette démarche volontariste de la CIISE laisse le juriste positiviste dans l'expectative et le conforte dans sa vision d'une responsabilité de protéger conçue comme un moyen de « légitimation » de pratiques foncièrement illicites, au regard de l'état actuel du système international de sécurité collective.

## ■ L'état actuel du droit et de la pratique internationale

La responsabilité de protéger se situe aux confins de deux principes antagonistes du droit international contemporain : le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures et la responsabilité collective des États<sup>42</sup>, impliquée par l'exigence de protection internationale des Droits de l'homme. Dans l'état actuel du droit international, il n'est pas permis de déduire une quelconque hiérarchie entre ces deux principes<sup>43</sup>. Ceci étant, il existe une certitude à propos des deux seules possibilités de recours licites à l'usage de la force armée contre un État : d'une part, la légitime défense individuelle ou collective (article 51 de la Charte) et, d'autre part, l'usage de la force décidé par le Conseil de sécurité, sur le fondement du chapitre VII de la Charte.

L'examen de la pratique internationale confirme alors aisément ce rapide panorama. Les seules interventions militaires licites ayant été mises en œuvre pour des causes humanitaires ont eu pour fondement juridique une décision du Conseil de sécurité, adoptée dans le cadre du chapitre VII. Les résolutions 688<sup>44</sup>, 770<sup>45</sup>, 794<sup>46</sup> et 929<sup>47</sup>, concernant respectivement le Kurdistan irakien, la Bosnie-Herzégovine, la Somalie et le Rwanda, sont intervenues en vue d'assurer aux opérations de se-

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 36-42.

<sup>42</sup> Principe contenu au sein de l'article 15§8 du Pacte de la Société des Nations, de l'article 2§7 de la Charte des Nations unies, ainsi que dans les résolutions de l'AGNU : AGNU, résolutions 2131 (XX) du 21 décembre 1965, 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974 et 36/103 du 9 décembre 1981.

<sup>43</sup> En conformité avec l'Acte final d'Helsinki de la Conférence pour la paix et la sécurité en Europe du 1<sup>er</sup> août 1975. Voir sur ce point : Arangio-Ruiz, G., « Human rights and non-intervention in the Helsinki final act », in *Recueil des cours de l'Académie du droit international de La Haye*, tome 157, 1977-IV, pp. 195-332.

<sup>44</sup> Conseil de sécurité, résolution 688 du 5 avril 1991.

<sup>45</sup> *Id.*, résolution 770 du 13 août 1992.

<sup>46</sup> *Id.*, résolution 794 du 3 décembre 1992.

<sup>47</sup> *Id.*, résolution 929 du 29 juin 1994.

cours un accès sécurisé aux victimes et, dans le cas de l'opération turquoise mise en œuvre au Rwanda, une protection des personnes déplacées<sup>48</sup>.

Esquissant bien plus à un « *droit d'assistance humanitaire* »<sup>49</sup> qu'un réel droit d'ingérence, cette démarche constante, bien que circonstancielle, du Conseil de sécurité, est complétée par les développements accomplis au sein de l'AGNU sur ce point. Ainsi, les résolutions 43/131<sup>50</sup>, 45/100<sup>51</sup> et 46/182<sup>52</sup> ont été prises en vue de permettre l'assistance humanitaire de populations en péril, à condition que cette aide soit apportée à titre subsidiaire et moyennant – condition non négligeable – le consentement, voire même la demande explicite, de l'État concerné. Bien loin d'une quelconque idée d'ingérence, la démarche de l'AGNU ne contrevient pas substantiellement à celle adoptée par le Conseil de sécurité, et tendrait même à la conforter, dans la mesure où les résolutions de l'assemblée plénière ne sauraient avoir de force juridiquement contraignante, à l'inverse de celles adoptées par le Conseil restreint, sur le fondement du chapitre VII.

Reste alors l'intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo en 1999. Cette intervention sans précédent a été mise en œuvre à la suite de persécutions massives dont la minorité albanophone du Kosovo a été victime du fait des autorités serbes, et ce, à la suite du retrait unilatéral du statut d'autonomie spéciale dont la province disposait avant l'accession du Président Milosevic à la tête du pouvoir. Outrepassant le risque de blocage du Conseil de sécurité, les forces de l'OTAN sont ainsi intervenues en l'absence de mandat explicite donné sur le fondement de l'article 53 de la Charte. De l'avis de nombreux observateurs, cette intervention doit être considérée comme manifestement illicite, au regard des dispositions pertinentes de la Charte<sup>53</sup>. Allant dans le même sens, le Professeur Antonio Cassese a entendu, quant à lui, apporter une précision sur ce point, en relevant l'existence d'une *opinio necessitatis*, suggérant le développement de telles pratiques à l'avenir et, par là même, la naissance future d'une nouvelle règle de droit international coutumier<sup>54</sup>.

Pour autant, la *lex ferenda*, tout comme « *une attitude éthique* »<sup>55</sup> fondamentalement estimable, ne saurait caractériser le droit tel qu'il est. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de droit d'intervention humanitaire exercé unilatéralement, en vue de pro-

---

<sup>48</sup> Cette démarche est d'ailleurs confirmée par un grand nombre de résolutions du Conseil de sécurité, concernant notamment le mandat conféré aux opérations de maintien de la paix, qui disposent de façon récurrente d'un mandat de protection des personnes civiles. Voir, entre autres : Conseil de sécurité, résolutions 1270 du 22 octobre 1999 et 1289 du 7 février 2000 (Sierra Leone) ; 1291 du 24 février 2000 et 1484 du 30 mai 2003 (République démocratique du Congo) ; 1464 du 4 février 2003 et 1528 du 27 février 2004 (Côte d'Ivoire) ; 1509 du 19 septembre 2003 (Libéria) ; 1590 du 24 mars 2005 (Soudan) et 1701 du 11 août 2006 (Liban). Voir également en ce sens : id., résolution 1674 du 28 avril 2006, relative à la protection des civils dans les conflits armés.

<sup>49</sup> Selon l'expression retenue in Sudre, F., *Droit international et européen des Droits de l'homme*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2006, p. 118.

<sup>50</sup> AGNU, résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

<sup>51</sup> *Id.*, résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

<sup>52</sup> *Id.*, résolution 46/182 du 19 décembre 1991.

<sup>53</sup> Voir notamment : Simma, B., « NATO, the UN and the use of force : legal aspects », in *European Journal of International Law*, 1999, pp. 1-22.

<sup>54</sup> Cassese, A., « A follow-up: forcible humanitarian countermeasures and *opinio necessitatis* », in *European Journal of International Law*, 1999, pp. 791-799.

<sup>55</sup> Selon l'expression retenue in Bettati, M., « Un droit d'ingérence ? », in *Revue générale de droit international public*, 1991, p. 643.

téger des populations exposées au risque, par l'usage de la force armée. Ceci vaut d'une manière générale, comme dans le cas particulier du recours à la force visant à protéger des minorités persécutées. L'ambition du rapport Evans-Sahnoun semble alors plier sur ce point. La seule hypothèse envisageable reste celle d'un recours décidé selon les voies classiques des chapitres VII et VIII de la Charte. Or, il apparaît que la pratique développée par le Conseil de sécurité sur ce point s'apparente bien plus à la recherche d'une assistance humanitaire efficace et sécurisée, qu'à la proclamation d'un réel droit d'intervention armé. Cependant, le fait de considérer, tout comme y invite le rapport de la CIISE, le recours à la force comme une hypothèse ultime amène à travailler toujours plus en amont. Cette exigence apparaît comme fondamentale lorsqu'il s'agit de s'intéresser à la protection des droits des minorités. Comme le relève le professeur Michael Bothe, les moyens de protéger les minorités doivent être prioritairement envisagés en dehors du recours à la force. La diplomatie préventive, l'assistance technique dans le domaine militaire comme dans celui de la garantie des Droits de l'homme, l'usage de sanctions économiques sont quelques uns des moyens les plus efficaces permettant de prévenir toute survenance de conflits interethniques ou interreligieux violents<sup>56</sup>.

## ■ DIMENSION RECONSTRUCTRICE : UNE RESPONSABILITÉ POST-FACTO

Troisième et dernière dimension de la responsabilité de protéger, la reconstruction constitue un élément fondamental de la pérennisation de l'ordre en zone post-confliktuelle. Comme le prouvent les cas récents de l'ex-Yougoslavie, de l'Afghanistan ou de l'Irak, la restauration de l'État de droit passe par une reconstruction impliquant l'intervention nécessaire d'acteurs internationaux, publics ou privés.

### ■ La restauration immédiate de l'ordre

Longtemps négligée par le système international de sécurité collective, la dimension de reconstruction s'opère, en premier lieu, par la restauration immédiate de l'ordre ainsi que par la lutte contre toute éventualité de renaissance ou de mutation du conflit. Comme le prouve le cas du Kosovo, la violation systématique des droits de la minorité albanophone (minoritaire dans l'État, mais majoritaire dans la province), pouvait à tout moment de la gestion post-crise, générer une sorte de « reflux » des rivalités, cette fois, au détriment de la population serbe (majoritaire dans l'État, mais minoritaire dans la province). Dans une autre perspective, en Afghanistan et en Irak, la fin des principales opérations armées menées à l'instigation des autorités américaines ne signifiait pas pour autant la fin de tout risque de mutation du conflit. Ainsi, l'insécurité notoire au sein de ces deux États pouvait à tout instant constituer le lit d'antagonismes nouveaux ayant, notamment, un fondement interreligieux.

---

<sup>56</sup> Bothe, M., « The legitimacy of use of force to protect peoples and minorities », in Brölmann, C., Lefeber, R. et Zieck, M., éd., *Peoples and minorities in international law*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 299.

Pour ce faire, il y a lieu d'assurer, en premier lieu, la sécurisation des zones de conflits, notamment par le déploiement de troupes militaires sous commandement unifié. Outre la pacification des anciennes zones de combat, la démobilisation, la démilitarisation et, *in fine*, la réinsertion des anciens combattants (et, au premier chef, des « enfants soldats »), constituent des mesures d'urgence largement motivées par la volonté de lutte contre la reprise des combats<sup>57</sup>. Le rôle des organisations régionales et internationales est ici majeur. En second lieu, l'intervention des organisations humanitaires et des ONG est également primordiale, afin d'assurer l'assistance aux victimes, aux réfugiés ainsi qu'à l'ensemble des populations déplacées lors du conflit. Enfin, la participation des autorités locales apparaît comme fondamentale et permet de prévenir tout risque de développement, au sein de la population, d'un sentiment d'occupation ou de tutelle extérieure<sup>58</sup>.

Le cas du Kosovo est, là encore, riche d'enseignements. La fin des hostilités n'a aucunement généré un désengagement immédiat des forces internationales. L'ONU<sup>59</sup>, l'OSCE<sup>60</sup>, l'Union européenne et, dans une certaine mesure le Conseil de l'Europe, ont été associés à la sécurisation de la province et à la restauration de l'ordre, à la suite de l'adoption des accords de Rambouillet du 27 mai 1999. Dans ce cas, les forces de la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK), assistées par les agents de la KFOR, ont procédé à une opération de rétablissement de l'ordre par rassemblement et désarmement des factions militaires<sup>61</sup>.

Dans le cas des conflits impliquant des minorités, cette dimension de la responsabilité de protéger apparaît comme primordiale, dans la mesure où les risques de reprise immédiate des hostilités semblent patents et les tensions interethniques, bien plus difficiles à juguler. De surcroît, l'inversement des rôles de « persécutés » et de « persécuteurs » a d'autant plus de possibilités à s'opérer, lorsqu'il n'existe pas d'appareillage institutionnel et policier, apte à apaiser les tensions émergentes.

## ■ La consolidation future de la paix et de la sécurité

Une fois que les zones post-confliktuelles ont été sécurisées, le processus de reconstruction s'inscrit dans une démarche de consolidation pérenne de l'ordre. À ce titre, trois secteurs sont alors privilégiés : la justice, les institutions et le développement.

Concernant le domaine de la justice, la responsabilité de protéger exige la poursuite pénale des individus responsables ainsi que l'indemnisation des victimes des conflits<sup>62</sup>. À ce titre, la création de juridictions pénales internationalisées, comme

---

<sup>57</sup> Voir CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., p. 45.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 47-50.

<sup>59</sup> À travers le mandat de la MINUK : Conseil de sécurité, résolution 1244 du 10 juin 1999.

<sup>60</sup> Et au premier rang, du haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE.

<sup>61</sup> Cette hypothèse faisait également partie intégrante des mandats des opérations de maintien de la paix déployées au Cambodge : Conseil de sécurité, résolution 745 du 28 février 1992, en Yougoslavie : *id.*, résolutions 743 du 21 février 1992 et 836 du 4 juin 1993, ou encore, au Timor oriental : *id.*, résolutions 1246 du 11 juin 1999 et 1279 du 25 octobre 1999.

<sup>62</sup> Conformément à l'article 79 du Statut de la Cour pénale internationale du 1<sup>er</sup> juillet 2002, la première session de l'Assemblée des États Parties de septembre 2002 a instauré le Fond d'affection spéciale au profit des victimes de crimes justiciables devant cette juridiction, voir : ICC-ASP /1/3- Rés.6.

les Tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie<sup>63</sup> et le Rwanda<sup>64</sup> ainsi que la récente Cour pénale internationale<sup>65</sup>, permet d'envisager un processus de reconstruction ne laissant pas s'exercer, *post-facto*, une « justice de vainqueurs » qui risquerait de méconnaître les droits de la défense et les garanties d'un procès équitable<sup>66</sup>. Le développement de nouvelles conceptions comme la « justice transitionnelle » – dont les différentes commissions « Vérité et réconciliation » constituent des exemples topiques – illustre, dans une large mesure, la volonté d'une reconstruction qui fasse, à la fois, œuvre de justice et « d'expiation »<sup>67</sup>.

Concernant le domaine des institutions, la dimension reconstructrice de la responsabilité de protéger exige une assistance internationale, en vue d'assurer une transition constitutionnelle et démocratique ainsi que la restauration pérenne de l'appareil d'État. La surveillance des élections, l'aide à l'organisation d'un référendum d'autodétermination (comme ce fut le cas au Timor oriental) ou l'assistance constitutionnelle (comme dans le cas de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine) ne sont que quelques-uns des exemples d'une palette de mesures envisageables, en vue de doter l'État en situation post-confliktuelle d'institutions démocratiques viables. Dans ce cadre, l'exemple de la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (appelée généralement commission de Venise, du nom du lieu où se tiennent ses assemblées plénières), peut être révélateur de cette exigence d'accompagnement des États en transition, notamment dans le domaine de la protection des minorités nationales, de leur participation à la vie publique et de leur représentativité dans l'appareil d'État<sup>68</sup>.

Concernant, en dernier lieu, le domaine du développement, la réinsertion sociale et économique apparaît comme une priorité afin d'éviter la marginalisation de personnes appartenant à des minorités déplacées ou, plus généralement, discriminées au cours de la période conflictuelle. L'élaboration d'institutions autonomes dans les zones concernées peut constituer un vecteur de catalyse de l'activité productive, ainsi que de la participation effective au processus décisionnel des personnes appartenant à des minorités.

En tout état de cause, la dimension reconstructrice de la responsabilité de protéger appelle une planification rationnelle et un désengagement progressif des organismes internationaux. Ceux-ci ne sauraient négliger cette étape essentielle, sous peine de voir renaître le conflit, mais ne sauraient également faire l'économie d'une participation suffisante des acteurs locaux. La reconstruction de l'appareil d'État exige que la démocratie ne soit pas octroyée et la pérennisation de l'ordre ne saurait se faire sans une prise de responsabilité progressive des acteurs locaux, régionaux et nationaux.

---

<sup>63</sup> Conseil de sécurité, résolution 827 du 25 mai 1993.

<sup>64</sup> *Id.*, résolution 955 du 8 novembre 1994.

<sup>65</sup> Voir le Statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

<sup>66</sup> Pour une analyse d'ensemble des perspectives soulevées par le développement du droit international pénal, voir : Ascensio, H., Decaux, E. et Pellet, A., (dir.) *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2000, 1053 pp.

<sup>67</sup> Voir sur ce point : Philippe, X., « Les Nations unies et la justice transitionnelle : bilan et perspectives », in *L'Observateur des Nations unies*, 2006, pp. 169-191.

<sup>68</sup> Voir le site internet de la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, [Internet] : <<http://www.venice.coe.int>>

## ■ CONCLUSION

« *Jus est ars boni et aequi* », la définition justinienne du droit comme l'art du bien et du juste pourrait illustrer avec fidélité la philosophie habitant le concept de responsabilité de protéger. D'un contenu encore incertain, cette thématique apparaît comme un ensemble hétéroclite qui mêle des mesures ayant un fondement juridique incontestable (mécanismes de sanctions décidées par le Conseil de sécurité sur le fondement du chapitre VII, développement des juridictions et procédures pénales internationales, etc.), avec des phénomènes manifestement illicites au regard du droit positif (intervention d'humanité, droit d'ingérence). Ceci étant, une confrontation entre cette thématique et les mécanismes internationaux de protection des minorités a pour vertu indéniable d'opérer une clarification des fonctions et des structures de ce domaine classique, mais très actuel, du droit international. La responsabilité de protéger ne dessine pas un catalogue d'instruments juridiques utilisables en l'état. Elle constitue plutôt une armature intellectuelle d'ensemble, résolument pragmatique. Le droit international des minorités pêche parfois par un relatif manque de cohérence d'ensemble. La situation de chaque minorité étant unique, l'appréhension systémique des modalités de leur protection peut sembler vaine. C'est ici que la responsabilité de protéger recèle une vertu indéniable : tout en ne restant pas dupe de ses limites, il y aurait lieu de l'interpréter comme une architecture intellectuelle féconde permettant d'envisager la protection minoritaire dans un schéma d'ensemble, à la fois préventif, réactif, et reconstructeur.

## ■ RÉSUMÉS

### ● *Anglais*

RESPONSIBILITY TO PROTECT: A NEW ARCHITECTURE FOR THE INTERNATIONAL LAW ON MINORITIES

Romélie Colavitti

**Abstract** : The international protection system of minorities seems to be faulty because of a lack of systemic coherence. This heterogeneous set of juridical measures and instruments has as main objective both the physical protection of people belonging to minority groups and their real integration in the social network. In the quest of a holistic structure that may allow for the right planning of the measures to be taken in case of conflicts involving these human groups, the international protection of minorities seems to be able to take advantage of the intellectual architecture prescribed by the new topic of responsibility to protect. The question is then what this new concept – that has an uncertain content – might bring to a from now on classical model of human rights protection. Mainly based upon the International Commission on Intervention and State Sovereignty report's propositions from December 2001, this study wants to characterize this new type of architecture as being made up of a triple protection dimension that is at the same time protective, reactive and reconstructing. This new attempt to systematize the international protection regime of minorities will have a heuristic quality and will allow us to envisage an operational planning of measures to be taken in case of inter-ethnic or inter-religious conflicts.

**Keywords** : responsibility to protect, minorities, human rights, international penal law, discrimination, participation, democracy, non-interference, sovereignty

## ● Arabe

مسؤولية الحماية :

تصور جديد للقانون الدولي للأقليات :

روميبيان كولافيتي

**ملخص :** يبدو أن نظام الحماية الدولية للأقليات قد أخطأ بعدم توفيقه في إيجاد ذلك الترابط النسقي المتكون من إجراءات و وسائل قانونية ، حيث يهدف هذا النظام أساساً إلى حماية الوجود المادي للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات و إدماجهم فعلياً في النسيج الاجتماعي .

في حال نشوب نزاعات تمس هذا النوع من تحاول الحماية الدولية للأقليات أثناء سعيها إيجاد منظومة تسمح بتخطيط الإجراءات الضرورية ، المجموعات البشرية ، استغلال التركيبة الثقافية التي رسمتها المحاور الجديدة لمفهوم مسؤولية توفير الحماية .

فالسؤال المطروح هنا متعلق بمعرفة ما يمكن أن يقدمه هذا المفهوم الجديد - الذي لم يحدد محتواه القانوني - للنمط التقليدي لحماية حقوق الإنسان .

تحاول هذه الدراسة - انطلاقاً من اقتراحات تقرير اللجنة الدولية للتدخل وسيادة الدولة في ديسمبر 2001 - وصف هذه التركيبة الجديدة المتشكلة من ثلاثة أبعاد للحماية : وقائية، تفاعلية و إعادة الإعمار .

تمتاز هذه المحاولة الجديدة لتحديد نسق النظام الدولي لحماية الأقليات بميزة أساسية وهي الاستكشاف والمساهمة في تصور تخطيط عملي للإجراءات التي يجب اتخاذها في حال ظهور نزاعات بين الأعراق وبين الديانات .

**كلمات مفاتيح :** مسؤولية الحماية ، أقليات ، حقوق الإنسان ، القانون الدولي للعقوبات ، حق الإنسانية ، التمييز ، المشاركة ، الديمقراطية ، عدم التدخل ، السيادة

## ● Espagnol

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: UNA NUEVA ARQUITECTURA POR EL DERECHO INTERNACIONAL DE LAS MINORÍAS.

Romélie Colavitti

Resumen : El sistema de protección internacional de las minorías parece pecar de una falta de coherencia sistémica. Este conjunto compuesto de medidas y de instrumentos jurídicos tiene como objetivo esencial la protección física de las personas que pertenecen a minorías así como su integración efectiva en la trama social. En busca de una estructura de conjunto que permita la planificación justa de las medidas a tomar en caso de conflictos que conciernen a este tipo de grupos humanos, la protección internacional de las minorías parece sacar provecho de la arquitectura intelectual prescrita por la nueva temática de la responsabilidad de proteger. Se impone entonces la cuestión de saber lo que este nuevo concepto - de contenido jurídico incierto - podría aportar al ya clásico modelo de protección de los derechos humanos. Apoyándose principalmente sobre las proposiciones hechas en el informe de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* de diciembre de 2001, el presente estudio intenta caracterizar esta nueva arquitectura compuesta de una triple dimensión de la protección: preventiva, reactiva y reconstructiva. Esta nueva tentativa de sistematización del régimen internacional de protección de las minorías tendría una virtud esencialmente heurística y permitiría considerar una planificación operacional de las medidas a tomar en caso de aparición de conflictos interétnicos o interreligiosos.

Palabras claves : responsabilidad de proteger, minorías, derechos humanos, derecho penal internacional, derecho humanitario, discriminación, participación, democracia, no injerencia, soberanía

## ● Portugais

A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER :

UMA NOVA ARQUITETURA PARA O DIREITO INTERNACIONAL DAS MINORIAS

Romélie Colavitti

Resumo : O sistema de proteção internacional das minorias parece pecar por falta de coerência sistêmica. Este conjunto composto de medidas e de instrumentos jurídicos tem por objetivo essencial a proteção física das pessoas pertencentes às minorias, bem como sua integração efetiva no tecido social. Na busca de uma estrutura integrada que permita o justo planejamento das medidas a serem tomadas no caso de conflitos implicando estes grupos humanos, a proteção internacional das minorias parece tirar proveito da arquitetura intelectual prescrita pela nova temática da responsabilidade de proteger. A questão que então se coloca é de saber o que este novo conceito – de conteúdo jurídico incerto – poderia aportar a um modelo doravante clássico de proteção dos direitos do homem. Apoiando-se, principalmente, sobre as proposições do relatório da Comissão Internacional da Intervenção e da Soberania dos Estados de dezembro de 2001, o presente estudo se ocupa de caracterizar esta

nova arquitetura como compoendo-se de uma tripla dimensão de proteção, ao mesmo tempo preventiva, reativa e reconstrutora. Esta nova tentativa de sistematização do regime intencional de proteção das minorias teria uma virtude essencialmente heurística e permitiria considerar um planeamento operacional das medidas a serem tomadas no caso de aparecimento de conflitos interétnicos ou interreligiosos.

*Palavras-chave* : responsabilidade de proteger, minorias, direitos humanos, direito penal internacional, direito humanitário, discriminação, participação, democracia, não ingerência, soberania

### ● **Roumain**

RESPONSABILITATEA DE A PROTEJA : O ARHITECTURĂ NOUĂ PENTRU DREPTUL INTERNAȚIONAL AL MINORITĂȚILOR

**Romélie Colavitti**

*Rezumat* : Sistemul de protecție internațională a minorităților pare să păcătuiescă printr-o lipsă de coerență sistemică. Acest ansamblu compozit de măsuri și de instrumente juridice are drept obiectiv esențial protecția fizică a persoanelor aparținând unor minorități, precum și integrarea lor efectivă în țesutul social. În căutarea unei structuri de ansamblu permițând justa planificare a măsurilor ce trebuie luate în caz de conflicte implicând acest tip de grupuri umane, protecția internațională a minorităților pare să poată trage profit din arhitectura intelectuală prescrisă de tematica nouă a responsabilității de a proteja. Întrebarea se pune atunci de a ști ce ar putea aduce acest nou concept – cu conținut juridic nesigur – unui model de-acum clasic de protecție a drepturilor omului. Sprijinindu-se în principal pe propunerile raportului Comisiei internaționale de intervenție și de suveranitate a statelor din decembrie 2001, studiul de față caută să caracterizeze această arhitectură nouă ca fiind compusă dintr-o triplă dimensiune de protecție, deopotrivă preventivă, reactivă și reconstructivă. Această nouă tentativă de sistematizare a regimului internațional de protecție a minorităților ar avea o virtute esențialmente euristică și ar permite considerarea unei planificări operaționale a măsurilor ce trebuie luate în cazul apariției unor conflicte interetnice sau interreligioase.

*Cuvinte-cheie* : responsabilitatea de a proteja, minorități, drepturile omului, drept penal internațional, drept umanitar, discriminare, participare, democrație, non-ingerință, suveranitate

### ● **Russe**

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАЩИЩАТЬ :  
НОВАЯ АРХИТЕКТУРА ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА МЕНЬШИНСТВ

**Ромельен Колавитти**

*Резюме* : Система международной защиты меньшинств, кажется, грешит отсутствием систематической связанности. Эта сложная совокупность правовых мер и инструментов имеет ключевой целью физическую защиту лиц принадлежащих меньшинствам, а также их эффективное интегрирование в социальную среду. В поиске совокупной структуры, позволяющей правильное планирование мер которые следует предпринять в случае конфликтов предполагаемых участие этого вида человеческих групп, международная защита меньшинств смогла бы получить выгоду из интеллектуальной архитектуры предписанной новой тематикой ответственности защищать. Возникает вопрос о том, чтобы познать то, что это новое понятие – с неопределенным правовым содержанием – смогло бы принести уже классической модели защиты прав человека. Основываясь главным образом на предложениях доклада Международной комиссии по вмешательству и государственному суверенитету за декабрь 2001 г., настоящее исследование стремится описать данную новую архитектуру, как состоящую из трех форм защиты, одновременно превентивной, реактивной и восстанавливающей. Эта новая тенденция систематизации международного режима защиты меньшинств имело бы главным образом эвристическое свойство и позволит рассматривать оперативное планирование предполагаемых мер в случае возникновения межэтнических или межрелигиозных конфликтов.

*Ключевые слова* : ответственность защищать, меньшинства, права человека, международное уголовное право, гуманитарное право, дискриминация, участие, демократия, невмешательство, суверенитет

## ● **Vietnamien**

Trách nhiệm bảo vệ con người :

Một cơ cấu mới của luật quốc tế về các dân tộc thiểu số

### **Romélien Colavitti**

**Tóm tắt :** Hệ thống bảo vệ quốc tế dành cho các dân tộc thiểu số có lẽ chưa làm tròn nghĩa vụ vì thiếu sự liên kết hệ thống. Tổng thể hỗn hợp của các biện pháp và các công cụ pháp lý này nhằm mục tiêu chủ yếu là bảo vệ sinh mạng con người của các dân tộc thiểu số cũng như sự hoà nhập hiện hữu của họ vào mảng xã hội. Để tìm ra một cấu trúc tổng thể cho phép kế hoạch hoá hợp lý các biện pháp đặt ra trong trường hợp các cuộc xung đột có liên quan đến nhóm người này, việc bảo vệ quốc tế các dân tộc thiểu số có lẽ có thể đưa vào chủ đề nghiên cứu mới về trách nhiệm bảo vệ con người này. Khi đó vấn đề đặt ra là liệu khái niệm mới – mang nội dung pháp lý chưa ổn định này liệu có thể đưa quyền con người vào mô hình bảo vệ từ nay đã trở thành kinh điển không ? Công trình nghiên cứu này chủ yếu dựa trên các đề xuất của báo cáo tháng 12 năm 2001 của Ủy ban quốc tế về việc can thiệp và chủ quyền của các nhà nước, nhằm đặc trưng hoá cơ cấu mới này trên ba phương diện bảo vệ : vừa là phòng chống, vừa đối phó và vừa xây dựng lại. Ý tưởng hệ thống hoá mới này của chế độ bảo vệ quốc tế các dân tộc thiểu số chủ yếu mang tính lý luận cho phép kế hoạch hoá việc thực hiện các biện pháp trong trường hợp xảy ra xung đột giữa các dân tộc thiểu số hoặc giữa các tôn giáo với nhau.

**Thuật ngữ :** trách nhiệm bảo vệ, dân tộc thiểu số, quyền con người, luật hình sự quốc tế, luật nhân đạo, sự phân biệt, tham gia, dân chủ, không can thiệp, chủ quyền