AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ

UMR 7318 DROITS INTERNATIONAL, COMPARÉ ET EUROPÉEN



LA RESPONSABILITÉ DE PRÉVENIR

Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement

le 14 novembre 2017

par

Lenaïg CASIEZ-PIOLOT

Directrice de recherche **:**

Marie-José DOMESTICI-MET

Professeure émérite à l'Université d'Aix-Marseille

Membres du Jury :

Hélène TIGROUDJA

Professeure à l'Université d'Aix-Marseille

Emmanuel DECAUX

Professeur émérite à l'Université Paris II – Panthéon-Assas

Olivier DE FROUVILLE

Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas

Adama DIENG

Conseiller spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la prévention du génocide

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ

UMR 7318 DROITS INTERNATIONAL, COMPARÉ ET EUROPÉEN



LA RESPONSABILITÉ DE PRÉVENIR

Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement

le 14 novembre 2017

par

Lenaïg CASIEZ-PIOLOT

Directrice de recherche **:**

Marie-José DOMESTICI-MET

Professeure émérite à l'Université d'Aix-Marseille

Membres du Jury :

Hélène TIGROUDJA

Professeure à l'Université d'Aix-Marseille

Emmanuel DECAUX

Professeur émérite à l'Université Paris II – Panthéon-Assas

Olivier DE FROUVILLE

Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas

Adama DIENG

Conseiller spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la prévention du génocide

L’Université n’entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À Adrien

Remerciements

J’aimerais remercier ici le Professeur Marie-José DOMESTICI-MET pour m’avoir conseillée et guidée tout au long de ce travail de doctorat. Votre présence à mes côtés a consolidé mon appétit insatiable pour la recherche et je vous en suis extrêmement reconnaissante

Merci aussi aux Professeurs Helène TIGROUDJA, Emmanuel DECAUX et Olivier DE FROUVILLE, ainsi qu’à Monsieur Adama DIENG de me faire cet honneur de composer, ensemble, mon jury de soutenance.

Je remercie également Hélène, Jérôme, Ludovic et Romain de m’avoir consacré un temps précieux à des moments décisifs. La bienveillance avec laquelle vous m’avez aidée m’a beaucoup touchée.

Un grand merci à mes parents et à Adrien pour les lectures (relectures) et nombreuses autres formes de soutien. Votre appui a été sans limites et c’est avec une profonde gratitude envers vous que je termine cette thèse.

Enfin, merci à ma famille, mes amis et collègues pour votre attention et votre réconfort à chaque instant.

Liste des principales abréviations

A. Revues et autres publications

A.C.D.I.	*Anuario Colombiano de Derecho Internacional*
A.C.U.N.S.	*Academic Council on the United Nations System*
A.F.D.I.	*Annuaire français de droit international*
A.J.I.L	*The American Journal of International Law*
C.J.I.L.	*Chicago Journal of International Law*
C.U.P.	*Cambridge University Press*
E.J.I.L.	*European Journal of International Law*
F.I.L.J.	*Fordham International Law Journal*
G.W.I.L.R.	*The George Washington International Law Review*
Go.J.I.L.	*Goettingen Journal of International Law*
J.C.L.C.	*Journal of Criminal Law and Criminology*
J.C.S.L.	*Journal of Conflict and Security Law*
J.G.R.	*Journal of Genocidal Research*
J.O.U.E.	*Journal officiel de l'Union européenne*
L.G.D.J	*Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*
O.U.P.	*Oxford University Press*
P.U.F.	*Presses Universitaires de France*
R.B.D.I.	*Revue Belge de droit international*
R.C.A.D.I.	*Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*
R.D.I.L.C.	*Revue de droit international et de législation comparée*
RevDH	*La Revue des droits de l'homme*
R.G.D.I.P.	*Revue générale de droit international public*
R.I.C.R.	*Revue internationale de la Croix-Rouge*
R.T.D.H.	*Revue trimestrielle des droits de l'homme*
S.F.D.I.	*Société Française pour le Droit International*
U.J.I.E.L.	*Utrecht Journal of International and European Law*
Y.J.I.L.	*Yale Journal of International Law*

B. Institutions internationales et autres

ACAPS	*Assessment Capacities Project*
APR2P	*Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*
A.S.E.A.N.	*Association des nations de l'Asie du Sud-Est*
CCR2P	*Canadian Centre for the Responsibility to Protect*
C.I.J.	*Cour internationale de Justice*
C.I.C.R.	*Comité international de la Croix-Rouge*
Cour E.D.H.	*Cour européenne des droits de l'homme*
Cour I.D.H.	*Cour interaméricaine des droits de l'homme*
C.P.J.I.	*Cour permanente de justice internationale*
C.P.I.	*Cour pénale internationale*
F.I.D.H.	*Fédération internationale des ligues des droits de l'homme*
GAAMAC	*Global Action Against Mass Atrocity Crimes*
GCR2P	*Global Centre for the Responsibility to Protect*
HCR	*Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*
ICRtoP	*International Coalition for the Responsibility to Protect*
OIM	*Organisation internationale pour les migrations*
O.N.U.	*Organisation des Nations Unies*
O.T.A.N.	*Organisation du traité de l'Atlantique Nord*
O.U.A.	*Organisation de l'unité africaine*
T.P.I.R.	*Tribunal pénal international pour le Rwanda*
T.P.I.Y.	*Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*
U.A.	*Union africaine*
U.E.	*Union européenne*
U.R.S.S.	*Union des républiques socialistes soviétiques*

Sommaire

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE
UN MODELE DE PRÉVENTION 43

Titre 1 - Un champ d'application matériel singulier 49

Chapitre 1 - Une liste limitée à des infractions spécifiques 55

Chapitre 2 – Une liste non extensible 115

Titre 2 – Un dispositif de prévention spécifique 151

Chapitre 1 – Des acteurs reconnus 153

Chapitre 2 – Un mécanisme identifié 197

DEUXIEME PARTIE
UN OUTIL D'UN DROIT INTERNATIONAL DE LA PRÉVENTION 275

Titre 1 – Une mise en œuvre à l'efficacité prouvée 283

Chapitre 1 – Un risque désormais identifiable 285

Chapitre 2 – Un bilan déjà positif 339

Titre 2 – Un adjuvant au droit existant 387

Chapitre 1 – Une voie supplémentaire pour prévenir 391

Chapitre 2 – Un renfort à l'obligation de prévenir 437

CONCLUSION GÉNÉRALE 477

« *Quand un arbre tombe, on l'entend, quand la forêt pousse, pas un bruit* »

Proverbe africain

INTRODUCTION

« Un matin de septembre 1933, l'atmosphère est lourde dans la grande salle du Palais des Nations à Genève. Les délégations viennent de franchir la grande porte de bronze – œuvre du sculpteur Auricoste – don de la France. Les représentants des États siègent dans la grande salle rectangulaire au mobilier modern style de frêne clair et de cuir vert sous les fresques de José Maria Sert, don de l'Espagne. […] Au plafond, cinq hommes se tiennent la main : ils représentent « la solidarité des peuples ». Les discussions qui vont se dérouler préfigurent pourtant le désespoir, la peste brune et la guerre. […] La séance du jour est historique. Les protagonistes ne le savent pas. Elle va peser sur l'avenir du monde et sur le sort de l'individu pendant des décennies. […] Le Président donne la parole au représentant de l'Allemagne. Il s'appelle Joseph Goebbels…Il est ministre de la Propagande et de l'Information. Témoin de la scène, René Cassin rapporte la réponse de Goebbels. […] "Messieurs, Charbonnier est Maître chez soi. Nous sommes un État souverain ; […] Nous faisons ce que nous voulons de nos socialistes, de nos pacifistes et de nos juifs, et nous n'avons à subir de contrôle ni de l'humanité, ni de la SDN". Même pas de dénégation, même pas de protestation d'innocence »[1].

1. Ce discours prononcé par Joseph GOEBBELS devant les membres de la Société des Nations renvoie à « l'attribut juridique singulier »[2] dont sont dotés les sujets du droit international classique ou vatelien[3] : la souveraineté. Depuis lors, ce

[1] BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Paris : Éditions Odile Jacob, Coll. Histoire et document, 1996, p. 18.

[2] ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris : P.U.F., Coll. Quadrige - Dicos Poche, 2012, p. 1345.

[3] Expression qui renvoie à Emerich de VATTEL dont l'œuvre majeure est l'ouvrage *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, publié à Londres en 1758. Dans ce texte, Emerich de VATTEL pose notamment les principes d'égalité entre les États et de souveraineté des États. Voy. en ce sens pp. 11-19. : « Puisque les hommes font naturellement égaux et que leurs droits et leurs obligations font les mêmes, comme venant également de la Nature, les Nations compofées d'hommes, et confidérées comme autant de personnes libres qui vivent ensemble dans l'état de Nature, font naturellement égales, et tiennent de la Nature les mêmes obligations et les mêmes droits. La puissance ou la faibleffe ne produisent, à cet égard, aucune différence. Un Nain eft auffi bien un homme, qu'un Géant : Une petite République n'eft pas moins un État fouverain que le plus puiffant Roïaume. […] Une Nation, un État, eft […] un Corps Politique, ou une Société d'hommes unis enfemble pour procurer leur avantage et leur fûreté à forces réunies. Par cela même que cette multitude forme une Société, qui a fes intérêts communs et qui doit agir de concert, il eft néceffaire qu'elle établiffe une Autorité publique, pour ordonner et diriger ce que chacun doit faire relativement au but de l'Affociation. Cette autorité Politique eft la Souveraineté ; et celui, ou ceux qui la poffèdent font le Souverain. […] Les conditions de ces Alliances inégales peuvent varier à l'infini. Mais quelles qu'elles foient, pourvû que l'Allié inférieur fe réferve la Souveraineté, ou le Droit de fe gouverner par lui-même, il doit être

que l'on a pu qualifier de « permis de tuer »[4] n'a cessé de faire l'objet de contestations et de restrictions.

2. L'idée d'entraver la souveraineté au nom de la protection de l'être humain – et contre le principe « bien établi »[5] de non-ingérence – n'est pas récente. Il existe des traces assez lointaines de ce que l'on appellera 'devoir' ou 'droit' d'ingérence, 'droit d'intervention', 'intervention d'humanité'[6]. En 1846, par exemple, Gustave ROLLIN-JACQUEMYNS explique déjà que « lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité, ... par des excès de cruauté et d'injustice qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime »[7].

À partir de la seconde moitié des années 1980, une image couramment véhiculée laisse entendre que la communauté internationale a développé et légitimé une pratique d'ingérence pour secourir les populations. En fait, les interventions successives ont plutôt résulté de réactions individuelles que d'une prise de conscience univoque et collective[8]. Les secours, souvent entravés par les pouvoirs

---

regardé comme un État indépendant qui commerce avec les autres fous l'Autorité du Droit des gens. Par conféquent un État faible un État foible, qui pour la fûreté, fe met fous la Protection d'un plus puiffant, et s'engage, en reconnaiffance, à plufieurs devoirs équivalens à cette Protectioin, fan toutefois se dépouiller de fon Gouvernement et de fa souveraineté ; cet État, dis-je, ne ceffe point pour cela de figurer parmi les Souverains qui ne recounoiffent d'autre Loi qu le Droit des Gens ».

[4] EVANS G., « State Sovereignty was a Licence to Kill », Interview, Stiftung Entwicklung und Frieden news, 22 May 2008.

[5] Voy. notamment SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Universités francophones, 2001, p. 579 : « Le respect de ce principe est une obligation aussi bien pour les États que pour les organisations internationales », *citant* Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Corée : assistance et relèvement, A/RES/410, 1er décembre 1950. Voy. aussi Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, art. 2§7.

[6] Notons que ces expressions ne sont pas synonymes. Voy. en ce sens ROUGIER A., *La Théorie de l'intervention d'humanité*, Paris : Pedone, 1910, 63 p. ; DOMESTICI-MET M.-J., « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », *A.F.D.I.*, 1989, vol. 35, n°1, pp. 117-148 ; BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, *op. cit.*, 398 p. ; MOREAU DEFARGES P., *Droits d'ingérence*, Paris : Presses de Sciences Po, 2006, 112 p. ; HOLZGREFE J. (dir.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010, 364 p.

[7] ROLIN-JACQUEMYNS G., « Note sur la théorie du droit d'intervention », *R.D.I.L.C.*, 1876, p. 673, cité *in* CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? - Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles : Bruylant, Coll. droit international, 1992, pp. 1-2. Notons que l'ouvrage de G. ROLIN-JACQUEMYNS est paru plus de deux-cents ans après *De jure belli ac pacis* d'H. GROTIUS. Publié en 1625, cet ouvrage de référence développe déjà l'idée d'intervention au nom de la protection des populations.

[8] Pour la guerre du Biafra (1967-1970), il y a une indignation du fait du non-respect par les autorités des services médicaux. À propos de la famine en Éthiopie (1983-1984), les particuliers ont été très nombreux à répondre par la générosité à l'appel lancé par la BBC. En Afghanistan (1979-1989), les

en place[9], vont conduire certains acteurs humanitaires à forger le concept d'ingérence humanitaire, qualifié par les uns de 'droit', par les autres de 'devoir'[10] ; il s'agissait d'affirmer la licéité – par exception – d'une entrée non autorisée sur un territoire, dès lors que l'objectif était de porter secours.

Mais, avec la fin de la bipolarisation, des perspectives bien plus favorables s'ouvrent pour l'action humanitaire refusée par le pouvoir local. Dans les années 1990, et plus précisément après la fin du blocage du Conseil de sécurité par la situation de Guerre froide, on assiste au développement considérable des opérations de maintien de la paix. Né de la compétence dévolue au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales[11], ce type de mesure est décidé à trente-cinq reprises entre 1991 et 1999[12], contre seulement cinq pour la décennie 1980. Au départ forces

---

États-Unis soutiennent unilatéralement les groupes opposés au gouvernement afghan, lui-même aidé par l'U.R.S.S.. L'administration Reagan fournit en particulier des missiles FIM-92 Stinger dans le but de contrer l'U.R.S.S.. Cette action n'est donc pas prise au nom d'une communauté internationale unie, puisque l'Afghanistan est ici considéré comme une zone de Guerre froide périphérique. Les organisations Médecins sans frontières, Aide médicale internationale, Action internationale contre la faim, Solidarités Afghanistan (aujourd'hui Solidarités international) sont aussi sur place. Sans pour autant œuvrer de concert avec les États-Unis, ces organisations sont antisoviétiques et soignent, de fait, ceux qui portent les missiles FIM-92 Stinger. C'est en partie pour cette raison que l'on pourrait penser que la réaction est concertée.

[9] En Éthiopie, le gouvernement exige par exemple que les secours soient remis à l'armée et non aux populations. L'armée, elle, se sert de ces secours pour déplacer les adversaires du gouvernement. En Afghanistan, le gouvernement prosoviétique traduit en justice les acteurs humanitaires au motif de leur entrée clandestine, alors même que toute entrée officielle est interdite.

[10] Voy. ici BETTATI M., KOUCHNER B., *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, Paris : Ed. Denoël, coll. Documents actualité, 1987, 300 p.

[11] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, art. 24.

[12] Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK) avril 1991-octobre 2003 ; Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM II) juin 1991-février 1995 ; Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) juillet 1991-avril 1995 ; Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) avril 1991-présent ; Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) octobre 1991-mars 1992 ; Force de Protection des Nations Unies (FORPRONU) février 1992-mars 1995 ; Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) mars 1992-septembre 1993 ; Opérations des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I) avril 1992-mars 1993 ; Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) décembre 1992-décembre 1994 ; Opérations des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II) mars 1993-mars 1995 ; Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR) juin 1993-septembre 1994 ; Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) août 1993 - juin 2009 ; Mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MONUL) septembre 1993-septembre 1997 ; Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) septembre 1993-juin 1996 ; Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) octobre 1993-mars 1996 ; Groupe d'observateurs des Nations Unies dans la bande d'Aouzou (GONUBA) mai 1994-juin 1994 Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (MONUT) décembre 1994-mai 2000 ; Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III) février 1995-juin 1997 ; Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC) mars 1995-janvier 1996 ; Force de déploiement préventif des

d'interposition « tout au plus », selon Mario BETTATI [13], ces opérations sont rapidement investies d'un mandat plus large par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, incluant la protection des civils au moyen de « toutes les mesures nécessaires »[14].

Les imperfections du système de maintien de la paix et le fait que les États n'aient pas accepté de proclamer un droit d'ingérence qui dépasserait leur souveraineté[15] ont eu de graves conséquences humaines. À la fin des années 1990, le bilan est désolant. Plusieurs événements rendent compte des missions manquées de l'Organisation des Nations Unies, qu'il s'agisse de situations dans lesquelles la communauté internationale n'a pas protégé[16] ou mal protégé[17]. Les plus citées sont les crimes commis au Cambodge, le massacre de Srebrenica et le génocide des Tutsis au Rwanda, et il est essentiel de prendre en considération que « les deux

Nations Unies (FORDEPRENU) mars 1995-février 1999 ; Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) décembre 1995-décembre 2002 ; Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) janvier 1996-janvier 1998 ; Mission d'observation des Nations Unies à Prevlaka (MONUP) février 1996-décembre 2002 ; Mission d'appui des Nations Unies en Haïti (MANUH) ; juillet 1996-juillet 1997 ; Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) janvier 1997-mai 1997 ; Mission d'observation des Nations Unies en Angola (MONUA) juillet 1997-février 1999 ; Mission de transition des Nations Unies en Haïti (MITNUH) août 1997-novembre 1997 ; Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH) décembre 1997-mars 2000 ; Groupe d'appui de la police civile des Nations Unies (UNPSG) janvier 1998-octobre 1998 ; Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA) avril 1998-février 2000 ; Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone (MONUSIL) juillet 1998-octobre 1999 ; Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) juin1999-présent ; Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) octobre 1999-décembre 2005 ; Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) octobre 1999-mai 2002 ; Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) novembre 1999 - juin 2010.

[13] BETTATI M., « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, 2004, vol. 2, n° 106, pp. 111-124.

[14] Il existe de nombreux exemples de cette expression au sein des résolutions du Conseil de sécurité. Voy. par ex. l'évolution du mandat de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) de la résolution 743 du Conseil de sécurité du 21 février 1992 à la résolution 836 du 5 juin 1993 ou l'évolution du mandat de l'opération des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II) de la résolution 814 du 26 mars 1993 à la résolution 837 du 6 juin 1993.

[15] Sur ce point, même la France, l'État qui y adhère le plus, n'a pas une position claire en la matière. En effet, dans ses discours, le Président Mitterand utilise régulièrement l'expression « droit d'ingérence » au même moment où le ministère des Affaires étrangères mène des recherches sur un droit de l'assistance qui remplacerait le droit d'ingérence.

[16] Les crimes du régime khmer rouge au Cambodge de 1975 à 1979, par exemple.

[17] On pense ici à l'échec dans la gestion de la zone protégée de Srebrenica en ex-Yougoslavie ou au mandat trop faible de la mission des Nations Unies au Rwanda.

derniers ont eu lieu sous la surveillance du Conseil de sécurité et des forces de maintien de la paix de l'ONU »[18].

La communauté internationale a également protégé une fois sans autorisation en envoyant des contingents de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord au Kosovo sans accord préalable du Conseil de sécurité. Considérée par Martti KOSKENIEMI comme « formellement illicite et moralement nécessaire »[19], cette opération est le symbole du dilemme entre protection des populations et souveraineté. Les juristes spécialisés ont eu « le sentiment que [cette action] n'était pas compatible avec une lecture rigoureuse de la Charte des Nations Unies » [20], même si on a pu dire[21] que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a sinon entériné l'opération, du moins pris acte de celle-ci au travers de la résolution 1244 du 10 juin 1999[22].

En conséquence, face à plus de huit cent mille morts entre avril et juillet 1994 au Rwanda, à l'incapacité de protéger les populations dans les villes de Srebrenica et Zepa en ex-Yougoslavie, pourtant déclarées « zones de sécurité » par l'Organisation des Nations Unies, il fallait soit modifier le cadre juridique

[18] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, para. 6.
[19] KOSKENNIEMI M., « 'La dame fait trop de serments' : le Kosovo, et le tournant vers l'éthique en droit international », *in* KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, Paris : Pedone, Coll. Doctrine(s), 2007, p. 150.
[20] *Id*., p. 145.
[21] L'opération de l'OTAN au Kosovo a suscité de nombreuses réactions au sein de la communauté scientifique. Voy. par ex. CORTEN O., DELCOURT B., « La guerre du Kosovo : le droit international renforcé ? », *L'Observatoire des Nations Unies*, 2000, n°8, pp. 133-147 ; MOMTAZ D., « 'L'intervention d'humanité' de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », *R.I.C.R.*, n°837, 31 mars 2000 ; KOVACS P., « Intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo : Fondement de l'obligation de respecter le droit international humanitaire », *R.I.C.R.*, n° 837, 31 mars 2000.
[22] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La Situation au Kosovo, 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999). Voy. en particulier les paragraphes 7-9 : « 7. Autorise les États Membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo conformément au point 4 de l'annexe 2, en la dotant de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter des responsabilités que lui confère le paragraphe 9 ; 8. Affirme la nécessité de procéder sans tarder au déploiement rapide de présences internationales civiles et de sécurité efficaces au Kosovo et exige des parties qu'elles coopèrent sans réserve à ce déploiement ; 9. Décide que les responsabilités de la présence internationale de sécurité qui sera déployée et agira au Kosovo incluront les suivantes : [...] ». Voy. aussi l'annexe 2, p. 7 : « Il convient de conclure un accord sur les principes suivants afin de trouver une solution à la crise du Kosovo : […] La présence internationale de sécurité, avec une participation substantielle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, doit être déployée sous commandement et contrôle unifiés et autorisée à établir un environnement sûr pour l'ensemble de la population du Kosovo et à faciliter le retour en toute sécurité de toutes les personnes déplacées et de tous les réfugiés. »

permettant de protéger les populations, soit influencer la manière dont les États l'utilisaient. C'est ici que l'on trouve l'origine de la création de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États.

3. Mise sur pied à l'initiative du Canada, cette Commission, composée d'experts internationaux[23], a fait émerger la notion de responsabilité de protéger en décembre 2001. Dans son rapport[24], le groupe de travail a mis en avant deux principes fondamentaux. Il avance tout d'abord l'idée selon laquelle « la souveraineté des États implique une responsabilité, et c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple », mais aussi que lorsqu'une « population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention »[25]. La protection des populations est bien au cœur de ces principes.

Puis, à l'issue d'un travail d'élaboration[26] et après « six années de plaidoyer et de négociation[27] », l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adopté, à l'unanimité, la responsabilité de protéger dans les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005. Ceux-ci disposent ainsi :

---

[23] Coprésidé par Gareth EVANS et Mohamed SAHNOUN, ce groupe de travail a été composé des membres suivants : Gisèle COTE-HARPER, Lee HAMILTON, Michael IGNATIEFF, Vladimir LUKIN, Klaus NAUMANN, Cyril RAMAPHOSA, Fidel RAMOS, Cornelio SOMMARUGA, Eduardo STEIN, Ramesh THAKUR.

[24] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), La responsabilité de protéger, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 18 décembre 2001, 116 p.

[25] *Id.*, p. XI.

[26] Voy. ici les grandes étapes ayant menées à l'adoption du Document final du Sommet mondial : Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005, A/RES/59/314, 13 septembre 2005 ; Assemblée générale de l'O.N.U., Procès-verbal de la 8e séance plénière, A/60/PV.8, 16 septembre 2005 ; Assemblée générale de l'O.N.U, Projet de résolution renvoyé à sa Réunion plénière de haut niveau par l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session, Document final du Sommet mondial de 2005, A/60/L.1, 20 septembre 2005 ; Assemblée générale de l'O.N.U., Document final du Sommet mondial, A/RES/60/1, 24 octobre 2005.

[27] BELLAMY A., DUNNE T., « R2P in Theory and Practice », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford : O.U.P., Coll. Oxford Handbooks, 2016, p. 7.

« 138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agirons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.

139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate »[28].

Le Conseil de sécurité a réaffirmé, quant à lui, le contenu de ces paragraphes dans la résolution 1674 du 28 avril 2006, date à partir de laquelle il utilisera l'expression de façon régulière dans plus de soixante résolutions[29]. Toutefois, les mesures prises par le Conseil de sécurité, le plus souvent en vertu du Chapitre VII

[28] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, paras. 138-139.

[29] La liste des résolutions est disponible et régulièrement mise à jour sur le site de l'Organisation *Global Responsibility to Protect*. Consulté le 2 août 2017. Url : http://www.globalr2p.org/resources/335.

de la Charte des Nations Unies, ne seront pas directement fondées sur cette notion. Si le Conseil de sécurité est réticent à l'idée d'utiliser ce concept, c'est parce que de nombreux États considèrent la responsabilité de protéger comme « l'avatar »[30] du droit d'ingérence, une **«** nouvelle parure pour une notion déjà bien établie »[31], ou, pire, ils la voient comme la voie vers une autorisation de recourir à la force destinée à entraîner une « transformation de régime »[32].

4. L'application de la résolution 1973[33] sur la situation en Libye autorisant, à son paragraphe 4, « toutes les mesures nécessaires […] pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne », illustre cette facette de l'utilisation de la notion. La coalition internationale créée en application de cette résolution, a entraîné la chute, puis, le 20 octobre 2011, l'assassinat de Mouammar KADHAFI, chef de l'État libyen de 1969 à 2011. C'est la raison pour laquelle, selon certaines analyses, la mission a outrepassé le mandat prévu par les résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité[34], et que, selon d'autres, la protection n'a pas respectée le droit international humanitaire. Les déclarations de plusieurs États vont d'ailleurs dans ce sens, comme celles de la

[30] BOISSON de CHAZOURNES L., CONDORELLI L., « De la « responsabilité de protéger » ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *R.G.D.I.P.*, 2006, vol. 1, pp. 11-18.
[31] *Ibid* ; Voy. aussi KOUCHNER B., Intervention à l'Assemblée générale de l'O.N.U., 27 septembre 2010 : « Ce furent là deux moments historiques, qui posèrent les premiers jalons du droit d'ingérence, devenue la responsabilité de protéger, adoptée par consensus de cette Assemblée au sommet mondial de 2005. »
[32] DE FROUVILLE O., DECAUX E. (dir.), *Droit international public*, Paris : Dalloz, Coll. HyperCours, 2016, 10e edition ; Voy. aussi DOYLE M., « R2P before and after Libya », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., p. 685. En anglais, l'expression utilisée est « régime change ».
[33] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Jamahiriya arabe libyenne, 17 mars 2011, S/RES/1973 (2011). La résolution 1973 suit la résolution 1970, adoptée par le Conseil de sécurité de l'O.N.U., le 26 février 2011.
[34] Voy. par exemple CRC2 Nathalie DURHIN, État-Major des Armées / Section Juridique Opérationnelle (EMA/JUROPS), « 'Mettre à l'abri de la peur' : le rôle des forces armées françaises », Ateliers de réflexion, Aix-en-Provence, 26 mai 2015. Selon la commissaire, la force n'avait pas vocation à « faire tomber le régime » mais les juristes analystes qui travaillaient depuis l'Italie ont rapidement compris que c'était devenu le but de l'opération ; Voy. aussi l'allocution de la Libye lors du dialogue interactif informel de 2013 : « The Libyan people are grateful to the international community because [it] has indeed adopted this principle. […] Despite this success and this excellent intervention in Libya the international community has not been able to protect civilians in Syria. »

Russie[35] ou des États membres de la Ligue arabe[36]. La question de l'unité, voire de l'existence d'une 'communauté internationale' se pose ici. Nous y reviendrons[37].

Si, jusqu'à présent, la Libye a fourni à la responsabilité de protéger l'un des « plus grands défis »[38], c'est parce que depuis 2005, la responsabilité de protéger est considérée le plus souvent sous l'angle d'une action armée[39], avec une moindre considération du fait que la notion comporte différentes composantes : la responsabilité de prévenir, de réagir et de reconstruire[40], et que la réaction elle-même peut prendre une forme autre qu'une intervention armée. En effet, si la responsabilité de protéger est au départ entendue comme une autorisation de recourir à la force contre la souveraineté d'un État, « 'protéger' implique davantage qu''intervenir'»[41]. En ce sens, « la force militaire ne devrait être employée qu'en dernier recours »[42].

Cette approche ternaire et multidimensionnelle ne permet donc pas de réduire la responsabilité de protéger au seul droit d'ingérence, interprété comme un

[35] Voy. ici Le Point, « Pour Poutine, la résolution 1973 de l'ONU rappelle les croisades », [en ligne], 21 mars 2011. Consulté le 11 avril 2011. Url : http://www.lepoint.fr/monde/pour-poutine-la-resolution-1973-de-l-onu-rappelle-les-croisades-21-03-2011-1309353_24.php. L'article cite le Président russe : « Il est clair qu'elle (la résolution) autorise tout à tout le monde, n'importe quelle action à l'encontre d'un état souverain. Cela me fait penser à l'appel aux croisades à l'époque du Moyen-âge quand on appelait les gens à aller quelque part pour libérer cet endroit. »

[36] Voy. ici Le Monde, « L'intervention en Libye critiquée sur le fond et sur la forme », [en ligne], 25 mars 2011. Consulté le 11 avril 2011. Url : http://www.lemonde.fr/libye/article/2011/03/25/libye-une-intervention-critiquee-sur-le-fond-et-sur-la-forme_1498572_1496980.html. L'article cite le représentant de la Ligue arabe : « Ce qui s'est passé en Libye diffère du but qui est d'imposer une zone d'exclusion aérienne, et ce que nous voulons c'est la protection des civils et pas le bombardement d'autres civils. »

[37] Voy. *infra* paras. 172-189.

[38] PASSARELLI HAMANN E., MUGGAH R., *Implementing the responsibility to protect: new directions for international peace and security?*, Brasilia : Igarapé Institute Brasilia, mars 2013, p. 85. Texte original : « Libya and Syria have provided R2P's biggest challenges to date ».

[39] Voy. notamment HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Hors collection, 2013, pp. 77-82 : « B. La focalisation de la résolution 60/1 sur la responsabilité de réagir » ; Voy. aussi DE FROUVILLE O., « Perspectives du droit cosmopolitique sur la responsabilité de protéger », *Droits*, 2013, vol. 57, n°1, p. 96, note de bas de page 1 : « on en arrive toujours à la question ultime qui est le vrai sujet : quand et à quelles conditions faut-il intervenir par la force » ? ; Voy. enfin DE FROUVILLE O., DECAUX E. (dir.), *Droit international public*, *op. cit.*, Chapitre 7 L'encadrement du recours à la force, §2 De l'ingérence humanitaire à la responsabilité de protéger.

[40] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, chap. 3-5.

[41] EVANS G., « La responsabilité de protéger », *Revue de l'OTAN*, hiver 2002, p. 39.

[42] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, A/70/999, 22 juillet 2016, para. 21.

usage de la force, ce qui, au demeurant, est faux : l'ingérence humanitaire est un concept forgé pour justifier le fait de porter assistance[43].

5. La prévention pourrait alors être l'élément essentiel de la responsabilité de protéger, celui dont l'examen pourrait être le plus fécond. La présente thèse se propose justement d'étudier la responsabilité de protéger sous son angle préventif.

*

6. Une telle recherche impose de discuter, dès à présent, de l'ambiguïté qui pèse sur la terminologie usitée, ainsi que de la place qu'occupe pour l'heure la « responsabilité de prévenir » dans le dispositif de la responsabilité de protéger.

Dès la rédaction du Document final du Sommet mondial de 2005, il existe un flou autour de l'expression même de « responsabilité de protéger ». En effet, le texte préparatoire du Document final et le Document final lui-même n'utilisent pas la même terminologie, dans la version en langue française. Dans le premier[44], on retrouve comme titre des paragraphes 138 et 139 : « Devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». Puis, dans le corps des paragraphes, l'État est investi d'un « devoir ». En outre, tous les États signataires acceptent « cette responsabilité » et la communauté internationale s'engage à « aider les États à s'acquitter de cette responsabilité ». Enfin, le paragraphe 139 invite « l'Assemblée générale [à] poursuivre l'examen du devoir de protéger les populations ». À l'inverse, on constate que la version définitive du Document final du Sommet mondial[45] a, à chaque fois, remplacé le terme « devoir » par le vocable « responsabilité ». L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies dote

[43] Non seulement la responsabilité de protéger ne se réduit pas à la force, mais l'ingérence, elle-même, ne se réduit pas à la force. Elle a d'ailleurs été inventée, au départ, pour des actions d'assistance. En outre, ces actions – menées au nom de l'ingérence – sont d'abord précaires. Voy. sur ce point DOMESTICI-MET M-J. (dir.), *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, Paris : Economica, Coll. Coopération et développement, 1999, en particulier pp. 13-14 : « Des médecins […] impuissants à fournir un statut de protection, ils privilégieront l'aide, n'hésitant pas à franchir les frontières clandestinement dans les bagages des combattants, en Afghanistan, par exemple. »

[44] Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de résolution renvoyé à sa Réunion plénière de haut niveau par l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session, Document final du Sommet mondial de 2005, A/60/L.1, 20 septembre 2005, paras. 138-139.

[45] Assemblée générale de l'O.N.U., Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005.

ainsi l'État d'une « responsabilité de protéger » principale[46] ou primaire[47], et fait endosser à la communauté internationale une « responsabilité » secondaire[48] ou subsidiaire[49]. Notons toutefois que les versions en langue anglaise ne présentent aucune différence, et qu'en leur sein, seul le vocable « *responsibility* » est utilisé.

Certes, la terminologie employée ne devrait pas avoir de conséquences particulières pour le diplomate, mais elle déstabilise le juriste, qui, en l'espèce, aurait plus logiquement compris les expressions 'obligation de prévenir' ou 'responsabilité pour violation d'une obligation de prévenir'. Le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États est effectivement allé jusqu'à créer cette expression de « responsabilité de prévenir », non sans soulever des interrogations quant à la viabilité juridique d'une telle notion. Si la prévention commence *antérieurement* à la matérialisation des crimes, la responsabilité renvoie, elle, classiquement, à la notion de réparation, *postérieurement* à la réalisation d'un dommage. Dans ce contexte, il faut alors penser la responsabilité dans son acception la plus large, englobant une pluralité de définitions qu'elles soient juridiques ou issues de la philosophie du droit et de l'éthique. Gardons effectivement à l'esprit que « le mot responsabilité, si indispensable à tout système de droit, n'est pas spécifique au juriste »[50], et que d'autres modes de régulation des comportements l'utilisent comme la morale, la philosophie ou la religion. Qui plus est, même en droit, on aurait « tort de croire qu'il devient univoque »[51].

---

[46] Expression principalement utilisée par le Conseil de sécurité. Voy. en ce sens Résolution du Conseil de sécurité, La situation au Libéria, 2 septembre 2015, S/RES/2237 (2015) ; Voy. également Résolution du Conseil de sécurité, Situation au Soudan et au Soudan du Sud, 10 février 2016, S/RES/2265 (2016).

[47] Expression notamment utilisée en anglais – « primary responsibility » – par Simon ADAMS. Voy. ici ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », Contribution au Colloque « The Responsibility to Protect: Moral and Legal Perspectives », organisé par le Vatican, 28 octobre 2015, p. 2.

[48] Voy. par ex. SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *41e colloque de la S.F.D.I., Université de Paris X-Nanterre, 7 au 9 juin 2007*, Paris : Pedone, 2008, p. 97.

[49] THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 54 ; Voy. également CORDONA LLORENS J., « Le rôle des organisations internationales », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 319 ; Voy. aussi SZUREK S., « La responsabilité de protéger : Mauvaises querelles et vraies questions », *A.C.D.I.*, 2011, n.° 4, p. 48.

[50] ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, *op. cit.*, p. 1341.

[51] *Ibid.*

7. Il est donc impératif d'éclaircir la signification du terme 'responsabilité'. Celui-ci « est apparu en droit constitutionnel anglais, puis général, pour désigner l'obligation pour les ministres de quitter le pouvoir lorsque le corps législatif leur retire sa confiance. Il est passé dans l'usage courant […] avec la valeur de l'adjectif pour « obligation de répondre de ses actes (1788) ». Il désigne en droit civil l'obligation de réparer les dommages causés à autrui ou par une autre personne, un animal, une chose que l'on a sous sa garde (1845), et, en droit pénal, l'obligation de supporter le châtiment prévu par la loi »[52]. Cette définition, tirée volontairement d'un dictionnaire de la langue française, montre à quel point la notion de responsabilité est liée, dans l'imaginaire collectif, à la capacité de 'répondre de ses actes'.

En droit, le terme « responsabilité », dans sa version française, correspond à deux acceptions sémantiques différentes. La responsabilité est, d'une part, le « fait qu'un sujet est comptable de son action »[53], au sens de l'article 1382 du Code civil français. Dans cette première définition, le dommage et la réparation sont essentiels ; la responsabilité est entendue comme « imputation causale des actes commis »[54]. D'autre part, et c'est le « sens le plus général »[55], la responsabilité signifie la « charge assumée par un sujet de droit ou un organe d'une organisation, telle celle consistant à régler un problème ou gérer une situation »[56]. Ici, c'est l'entité sur laquelle pèse la responsabilité qui est mise en avant. À ce titre, on parle notamment de la responsabilité d'une organisation internationale comme des « fonctions dont [celle-ci] est chargée »[57], à l'image de la « responsabilité du Conseil de sécurité » inscrite à l'article 24 de la Charte des Nations Unies. Dès lors, cette responsabilité « ne concerne pas le calcul *ex post facto* de ce qui a été fait, mais la détermination de ce qui est à faire »[58]. Les expressions « prendre ses responsabilités », « être en responsabilité », ou encore « assumer ses

[52] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris : Le Robert, Coll. Dictionnaires 1999, tome 3, p. 3211.
[53] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 994.
[54] HANS J., *Le principe responsabilité*, Paris : Flammarion, Coll. Champs Essais, 2013, 3e éditions de 1995, pp. 179-183.
[55] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 994.
[56] *Ibid.*
[57] *Id*., p. 1000.
[58] HANS J., *Le principe responsabilité*, *op. cit*., p. 182.

responsabilités » correspondent à cette définition, elle-même en lien avec la responsabilité politique. Cette dernière correspond à une « relation de légitimité qui unit le représentant chargé de gouverner et le souverain qui lui a abandonné, en tout ou en partie, cette charge »[59]. Elle renvoie alors « à l'idée d'une obligation de rendre des comptes du pouvoir exercé »[60] et peut « indiquer que cette transparence de l'exercice du pouvoir est le moyen de le mettre en question »[61].

En langue anglaise, 'responsabilité' peut être traduit par trois termes : *liability*, *accountability* et *responsibility*. Le premier, « *liability* » renvoie à la responsabilité en cas de fait illicite. On retrouve la mécanique de la responsabilité de droit civil ou pénal. C'est sur le fondement de cette acception de la responsabilité que la Commission du droit international a rédigé son projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[62]. En l'espèce, c'est un « mécanisme mettant l'accent sur le préjudice : qu'elle qu'en soit la source, s'il est important, il doit être réparé »[63]. Le vocable « *accountability* », quant à lui, renvoie à l'idée qu'une entité « ayant la charge de » est comptable de son action. En ce sens, le terme désigne « une obligation de rendre compte, ou obligation redditionnelle, mais l'obligation ainsi désignée n'est pas forcément normative »[64]. L'entité « responsable » pourra alors être amenée à donner des « raisons satisfaisantes » sur sa conduite[65]. La notion de transparence est alors centrale. Ajoutons que dans la doctrine humanitaire francophone, on traduit volontiers '*accountability*' par 'redevabilité' dans l'idée « d'améliorer la redevabilité, la qualité et la performance de l'action humanitaire »[66]. Enfin, le terme « responsibility » intègre une dimension juridique et morale.

---

[59] ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, *op. cit.*, p. 1341.
[60] *Id.*, p. 1356.
[61] *Ibid.*
[62] Commission du droit international de l'.O.N.U., Rapport de la Commission du droit international, Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/56/10, 2001.
[63] TAXIL B., « Notions, sources et régimes de responsabilité », *in* LAGRANGE E., SOREL J-M. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris : *L.G.D.J.*, Coll. Traité, 2013, p. 999.
[64] *Id.*, p. 1000.
[65] Cambridge dictionnary [en ligne]. Consulté le 13 août 2017. Url : http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/accountability?fallbackFrom=english-french#translations.
[66] Un des centres de recherche les plus importants sur cette question est le groupe Urgence Réhabilitation et Développement (URD). Pour une présentation plus approfondie, consulter la page relative à la « qualité de l'aide » à partir de l'adresse suivante : http://www.urd.org/Amelioration-de-la-qualite?artpage=3-5 ; Voy. aussi *infra* paras. 420-423.

En philosophie, et plus précisément en philosophie éthique, « la notion apparaît dans les discussions sur la liberté, désignant la situation d'un agent conscient et libre eu égard aux conséquences que son choix a causé et qu'il était en mesure de prévoir »[67]. La notion de marge de manœuvre et la prise de décision sont alors dominantes. En ce sens, la responsabilité « engendre la transparence, car [l'entité] responsable est prête à expliquer publiquement le sens et les raisons qui l'ont conduite à prendre telle décision ou à mener telle action »[68]. Aussi, « en éthique, il n'y a pas de « faute », mais un souci de l'autre ou du bien-vivre ensemble »[69]. À travers ce prisme, « 'se responsabiliser', c'est d'abord prendre conscience que chacune de nos décisions actualise certaines valeurs »[70]. Autrement dit, « si toute action produit des effets, selon le principe de causalité, elle met aussi en scène les valeurs qui guident l'action »[71].

Les acceptions éthiques du terme de « responsabilité » semblent correspondre à la « souveraineté responsable »[72] évoquée par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, ou encore à « la souveraineté en tant que responsabilité » dont fait mention Francis DENG, l'ancien Conseiller spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la prévention du génocide[73]. Ce qui semble importer ici est la possibilité de passer d'un droit d'intervention qui risquerait d'être considéré comme uniquement tourné vers les « prétentions, droits et prérogatives des États intervenants éventuels »[74], à une responsabilité centrée sur « l'être humain dans ce qu'il a de plus précieux »[75].

---

[67] MONTENOT J. (dir.), *Encyclopédie de la philosophie*, Paris : Le Livre de Poche, Coll. La Pochothèque, 2002, 1e édition, p. 1425.
[68] BOISVERT Y., JUTRAS M., LEGAULT G., MARCHILDON A., *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal : Liber, 2003, p. 43.
[69] LEGAULT A. Georges, « Imputabilité et responsabilité, Au-delà des airs de famille », *Le point en administration scolaire*, vol.5, n°.3, Printemps 2003, p. 12.
[70] *Ibid.*
[71] *Id*., p. 13.
[72] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 2.15.
[73] Voy. en ce sens l'entretien de Francis Deng, disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/video_3.shtml ; Voy. aussi DENG F., KIMARO S., LYONS T., ROTHCHILD D., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington : Brookings Institution Press, 1996, 290 p.
[74] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 2.28.
[75] DAVID E., *Principes de droits des conflits armés*, Bruxelles : Bruylant, 2002, 3e édition, p. 850.

L'idée n'est pas de parler d'ores et déjà d'une responsabilité de tel ou tel type, mais de rendre compte des nombreuses définitions dont le terme « responsabilité » regorge, et du fait que selon la signification, on se place en amont du dommage, en aval, voire en dehors.

8. Le terme prévenir, quant à lui, « est emprunté au latin *praevenire*, *prae* « devant, avant », et de *venire*, littéralement « venir avant » »[76] ; c'est « aller au-devant pour faire obstacle à »[77]. Si l'on « parle d'abord de prévenir une maladie, « l'empêcher de se produire » […], prévenir a aussi pris le sens « d'informer (qqn) par avance »[78]. Prévenir comporte ainsi deux acceptions. La première équivaut à la mise en œuvre de tous les moyens possibles permettant d'entraver l'apparition d'une situation négative, tandis que la seconde intègre la dimension informative du verbe prévenir : prévenir, c'est aussi alerter.

En droit, la « prévention » renvoie à l'« ensemble de mesures et institutions destinées à empêcher – ou au moins à limiter – la réalisation d'un risque, la production d'un dommage, l'accomplissement d'actes nuisibles, etc., en s'efforçant d'en supprimer les causes et les moyens »[79].

La prévention dépasse donc la réalité attendue par le verbe « préserver » inscrit au Préambule de la Charte des Nations Unies[80]. Puisque « préserver » signifie « mettre à l'abri ou sauver d'une chose néfaste, d'un mal »[81], il ne répond effectivement qu'à la première partie de la définition du terme « prévenir » et omet complètement le caractère dynamique et juridique de la prévention. Ce dynamisme est pourtant l'une des caractéristiques fondamentales de la notion qu'il faudra garder à l'esprit tout au long de cette recherche.

9. La place de la « responsabilité de prévenir » dans le dispositif de la responsabilité de protéger n'est pas évidente. Pourtant, tout porte à croire que la

[76] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 3, pp. 2933-2934.
[77] *Id.*
[78] *Id.*
[79] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris : P.U.F., Coll. Quadrige - Dicos Poche, 2005, 7e édition, p. 703.
[80] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, préambule : « Nous, peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances. »
[81] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 3, p. 2921.

responsabilité de protéger a été créée avant tout pour la prévention. Il est vrai que le Rapport de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté de l'État se présente en trois parties[82] – la responsabilité de *prévenir*, la responsabilité de *réagir* et la responsabilité de *reconstruire* –, mais il précise bien le fait que la prévention est « la principale dimension »[83].

En outre, sur les huit rapports annuels produits par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies depuis 2009[84] dans le suivi du Document final du Sommet mondial de 2005, deux sont spécifiquement relatifs à la prévention : « Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention »[85] et « l'alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger »[86]. Celui de 2017[87], « *accountability for national atrocity prevention and international assistance: building upon existing good practices* » complète cette approche.

Qui plus est, lors du premier débat interactif informel[88] sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, organisé le 23 juillet 2009 à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, une grande majorité des États, étant intervenus oralement, ont insisté sur l'importance de la prévention[89]. Cette tendance s'est

---

[82] Le rapport se divise en réalité en huit parties : 1. De la difficulté d'agir / 2. Une nouvelle approche : « la responsabilité de protéger » / 3. La responsabilité de prévenir / 4. La responsabilité de réagir / 5. La responsabilité de reconstruire / 6. La question de l'autorité / 7. La dimension opérationnelle / 8. Remplir la responsabilité de protéger). Cela étant, seulement trois d'entre elles concernent les différents volets de la responsabilité de protéger.

[83] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, p. xi.

[84] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, A/64/864, 14 juillet 2010 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/65/877, 27 juin 2011; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Réagir de manière prompte et décisive, A/66/874, 25 juillet 2012 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Responsabilité des États et prévention, A/67/929, 9 juillet 2013 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, A/68/947, 11 juillet 2014 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/69/981, 13 juillet 2015 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, A/70/999, 22 juillet 2016.

[85] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Responsabilité des États et prévention, A/67/929, 9 juillet 2013, p. 19.

[86] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, A/64/864, 14 juillet 2010.

[87] Le rapport 2017 sera publié prochainement.

[88] Voy. *infra* paras. 373-382.

[89] Les interventions sont disponibles à partir du lien suivant : http://www.responsibilitytoprotect.org/Indexphp/component/content/article/35-r2pcs-topics/2493-general-assembly-debate-on-therespo

confirmée lors des autres discussions sur le sujet[90], ce qui donne à penser que l'essentiel de la responsabilité de protéger est justement la prévention.

C'est d'ailleurs pourquoi « les auteurs sont d'accord sans exception pour dire que la prévention est le noyau de la R2P [Responsabilité de protéger] et […]

---

nsibility-to-protect-and-informal-interactive-dialogue-. Voy. concernant la prévention Algérie : « with respect to prevention, which is a fundamental element of the responsibility to Protect » ; Allemagne : « cooperation and prevention are the basic principles of the 'Responsibility to Protect' » ; Andore : « nous sommes les premiers à dire que la protection des populations ne sera complète que si elle est préventive » ; Arménie : « to act timely to prevent tragedies » ; Australie : « it is narrow in the sense that it is focused on the prevention of four crimes » ; Bangladesh : « a preventive framework » ; Bolivie : « prevention of and protection » ; Botswana : « preventive tool » ; Cameroun : « en insistant une fois de plus sur la prévention » ; Chili : « and prevention the best way to save life » ; Costa Rica : « the responsibility to protect favors prevention and assistance first » ; Croatie : « most important aspect of the R2P principle, that is prevention » ; France : « un concept large, dont l'élément essentiel est la prévention » ; Ghana : « prevention must be given top priority » ; Hongrie : « the importance of prevention » ; Iceland : « the importance of prevention as an element of RtoP » ; Inde : « para 138 of the World Summit Outcome document clearly demands that the international community encourage and help states to exercise their responsibility to prevent » ; Indonésie : « we believe that prevention is key » ; Irlande : « the unanimous adoption of the Responsibility to Protect in the World Summit Outcome Document in 2005 represented a major step in accepting our collective responsibility to prevent and halt these mass atrocities » ; Italie : « preventing such crimes is at the core of RtoP »; Jamaïque : « a key element for a successful strategy for R2P is that of prevention » ; Kazakhstan : « the value of prevention by an exhaustive series of diplomatic, economic and others means cannot be overstated » ; Kenya : « the noble idea of Responsibility to Protect is to prevent » ; Lesotho : « thus, States have to diligently discharge this responsibility. Once that is done, there will be no need to invoke pillar 3. It is in this regard that "prevention" becomes relevant » ; Liechtenstein : « it also underlines that the only effective protection from the crimes covered in the R2P concept is their prevention » ; Luxembourg : « l'action préventive est effectivement la composante-clé de la responsabilité de protéger » ; Maroc : « narrowly focused on prevention » ; Nigéria : « emphasis should be placed on prevention rather than on intervention » ; Norvège : « a primary purpose of our discussion today is to prevent mass atrocities » ; Nouvelle-Zélande : « we commend the Secretary-General's report for its emphasis on prevention rather than intervention - on assistance to states before the worst atrocities are allowed to occur » ; Panama : « we agree that the preventive elements of the responsibility to protect are the most important and practical » ; Pays-Bas : « responsibility to prevent » ; Qatar : « on the basis of its belief that preventive peaceful solutions are more effective and legitimate than the use of force » ; République de Corée : « the international community has a collective responsibility to prevent atrocities » ; République tchèque : « narrowly focused on prevention » ; Roumanie : « Romania's firm belief that prevention should stand as the core priority » ; Slovaquie : « slovakia feels very strongly about the importance of prevention » ; Suède : « the responsibility to protect necessarily encompasses a responsibility to prevent » ; Swaziland : « I would like to point out that most of our work should be concentrated to prevention rather than intervention » ; Turquie : « prevention of such crimes by State authorities in a lawful and timely manner is the most desirable way to exercise this responsibility » ; Union européenne : « the responsibility to protect necessarily encompasses a responsibility to prevent ».

[90] Voy. par ex. Statement by Ambassador Zohrab Mnatsakanyan, Permanent Representative of Armenia to the United Nations, 8 septembre 2014 : « We particularly underline the common principle of prioritising prevention in the collective responsibility to protect. » ; Voy. aussi Statement by HE Ms Philippa King, Ambassador and Deputy Permanent Representative of Australia to the United Nations, 8 septembre 2014 : « it is undeniable that early efforts to prevent atrocity crimes are vital ».

que cela doit rester ainsi [nous traduisons] »[91]. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies s'est expliqué lui aussi avec précision sur ce point. Selon ses mots, « cette doctrine implique aussi clairement une "responsabilité de prévenir" spécifique, que j'appuie entièrement »[92]. Certains auteurs vont plus loin encore en estimant qu'au-delà de l'affirmation d'un volet préventif, la responsabilité de protéger « représente un nouveau prisme à travers lequel regarder la prévention de l'atrocité [nous traduisons] »[93]. Cette observation nous incite d'autant plus à engager une étude poussée sur la responsabilité de prévenir.

10. Force est de constater d'ailleurs que l'expression « responsabilité de protéger » est devenue une pièce incontournable de la discussion. En sus de la présence de la notion dans les résolutions du Conseil de sécurité[94], ce sont plus d'une dizaine de résolutions de l'Assemblée générale[95] et plus d'une vingtaine de celles du Comité des droits de l'homme[96] qui y font référence. Ceci est sans compter le fait qu'« à l'heure actuelle, la protection des populations contre les atrocités criminelles [a] été incorporée directement aux mandats de la plupart des opérations de paix des Nations Unies, qui prévoient la protection des civils »[97].

Pour autant, il serait prématuré d'affirmer que la compréhension théorique de la responsabilité de protéger ne fait plus l'objet d'incertitudes. Le fait que les États aient adopté à l'unanimité le contenu des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial n'est pas suffisant en soi. Toutefois, ce consensus unanime doit être utilisé comme point de départ pour une recherche sur la

---

[91] PASSARELLI HAMANN E., MUGGAH R., *Implementing the responsibility to protect: new directions for international peace and security?*, *op. cit.*, p. 6. Texte original : « The authors agree without exception that prevention is at the core of R2P and RwP and must remain so. »

[92] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, A/60/891, 18 juillet 2006, para. 42.

[93] KENDAL D., « Denmark and the responsibility to protect (R2P) - How Denmark can Further Contribute to the Prevention of Mass Atrocities », Policy Research Paper, Human rights consulting, septembre 2013, p. 2. Texte original : « but while the underlying ideals may be well established, R2P represents a new prism through which to view atrocity prevention ».

[94] Voy. *supra* para. 3.

[95] La liste des résolutions est disponible et régulièrement mise à jour sur le site de l'Organisation Global Responsibility to Protect. Consulté le 2 août 2017. Url : http://www.globalr2p.org/media/files/unga-resolutions-with-r2p-language-20-march-2017.pdf.

[96] La liste des résolutions est disponible et régulièrement mise à jour sur le site de l'Organisation Global Responsibility to Protect. Consulté le 2 août 2017. Url : http://www.globalr2p.org/media/files/hrc-resolutions-r2p-10-april.pdf.

[97] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, A/70/999, 22 juillet 2016, para. 7.

prévention. Ceci est d'autant plus important que l'action de prévention a une utilité inestimable.

11. L'intérêt d'une responsabilité de prévenir efficace est fondamental ; les enjeux en termes de vie humaine sont capitaux. Les chiffres sur le nombre de victimes provoquées par les crimes commis lors du génocide des Arméniens (1 200 000 morts)[98], de la Shoah (entre 5 et 6 millions de morts)[99], du génocide des Tutsis (800 000 morts), du massacre de Srebrenica (plus de 6 000 morts)[100], mais aussi les plus de 300 000 morts au Darfour et les millions de morts en République démocratique du Congo – et la liste est loin d'être exhaustive –, sont significatifs en la matière, même s'il faut se garder d'une vision par trop quantitative.

Le fait que la communauté internationale s'intéresse à la prévention des crimes les plus graves a été « un tournant majeur pour les Nations Unies »[101], et une volonté de passer d'une « culture de réaction à une culture de prévention »[102]. Cette transformation de la stratégie opérationnelle internationale a pu commencer à être développée à partir du moment où la place de l'individu dans le système international a été repensée ; cet intérêt pour la prévention répond, en fait, à l'idéal d'un droit international fondé sur le respect de la dignité de l'être humain.

Dès la rédaction de la Charte des Nations Unies, les États membres se sont déclarés résolus « à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances » et à « proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites »[103]. Si l'intention de protéger les populations est déjà implicitement présente, l'Organisation des Nations

[98] Voy. *infra* para. 49.
[99] Voy. *infra* paras. 50-51.
[100] Voy. *infra* para. 52.
[101] SZUREK S., « Prévention des violations des droits de l'homme et maintien de la paix », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013*, Paris : Pedone, Coll. Publications de l'Institut International des Droits de l'Homme, Sous-Coll. Institut René Cassin de Strasbourg, 2015, p. 166.
[102] SCHABAS W., « Prévenir le génocide et les massacres. D'une culture de réaction à une culture de prévention », *O.N.U. Chronique en ligne*, vol. XLIII, n° 1, 2006. Consulté le 15 novembre 2007. Url : http://www.un.org/french/pubs/chronique/2006/numero1/0106p62.htm.
[103] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, Préambule.

Unies est d'abord créée pour la coexistence pacifique des grandes puissances après la Seconde Guerre mondiale. La volonté de prévenir résulte, elle, d'une intention éthique découlant de la pensée d'Hannah ARENDT selon laquelle « l'idée d'humanité est la seule idée régulatrice en droit international »[104].

Ce projet humaniste se révèle déjà à la lecture de l'ouvrage *Un souvenir de Solferino* d'Henri DUNANT. Lorsqu'il appelle à la création d'une Société internationale de secours, il s'interroge sur cet idéal : « À une époque où l'on parle tant de progrès et de civilisation, et puisque malheureusement les guerres ne peuvent être toujours évitées, n'est-il pas urgent d'insister pour que l'on cherche, dans un esprit d'humanité et de vraie civilisation, à en prévenir, ou tout au moins à en adoucir les horreurs ? »[105]. Henri DUNANT est aussi bien conscient de l'importance de mettre en place une structure organisée. Il répertorie en effet les actes de secours spontanés d'individus « dont la plupart ont été ignorés » en se demandant « combien sont demeurés plus ou moins stériles, parce qu'ils étaient isolés et qu'ils n'ont pas été soutenus par des sympathies collectives et organisées »[106]. Depuis la bataille de Solferino, les États se sont dotés de Sociétés de secours – dont le regroupement forme aujourd'hui le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – et, surtout, ont adopté un droit humanitaire pour régir les conflits armés.

12. Ils sont même allés plus loin dans la démarche, en construisant un cadre juridique visant à protéger les populations, y compris en temps de paix, conférant alors aux individus des droits opposables à leur propre État. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptées à un jour d'intervalle en 1948, peuvent être considérées comme les premiers instruments d'une traduction juridique de cet idéal philosophique[107].

La Cour internationale de Justice qui donne, pour la première fois dès 1951, son avis sur la Convention relative à la prévention et à la répression du crime de

[104] ARENDT H., *Les origines du totalitarisme*, vol. 2 L'impérialisme, Paris : Fayard, 1982, p. 66.
[105] DUNANT, H., *Un souvenir de Solférino*, Génève : Joël Cherbuliez, Libraire, deuxième édition, 1862, p. 35.
[106] *Id*., p. 33.
[107] Respectivement les 9 et 10 décembre 1948.

génocide, confirme la teneur du projet politique porté par les signataires. Selon cette juridiction, « la Convention a été manifestement adoptée dans un but purement humain et civilisateur »[108]. Les juges mettent en avant le fait qu'on « ne peut même pas concevoir une convention qui offrirait à un plus haut degré ce double caractère, puisqu'elle vise d'une part à sauvegarder l'existence même de certains groupes humains, d'autre part à confirmer et à sanctionner les principes de morale les plus élémentaires »[109]. La Cour ajoute que dans une telle convention, « les États contractants n'ont pas d'intérêts propres ; ils ont seulement tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention »[110]. En 2007, le juge RANJEVA dira même que la Convention a permis « une mise à jour des prescriptions du droit international positif aux exigences de la morale universelle »[111].

13. Il importe de souligner que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a aussi cette particularité d'être la première étape vers la reconnaissance d'une obligation juridique de prévention pesant sur l'État. Depuis, un certain nombre de textes contraignent les États à prévenir de nombreux comportements nuisibles à l'être humain[112] et des juridictions internationales sont désormais chargées d'en punir les violations. On s'arrêtera, tout au long de cette étude, sur plusieurs affaires qui ne concernent pas les comportements visés par le Document final du Sommet mondial.

14. Ainsi, dans le cadre de l'exécution de son mandat[113], la Cour internationale de Justice a déjà interprété à plusieurs reprises la Convention sur le génocide, et, en particulier l'obligation de prévenir le génocide[114]. Elle a aussi condamné plusieurs

---

[108] C.I.J., Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Avis consultatif*, 28 mai 1951, p. 23.
[109] *Ibid.*
[110] *Ibid.*
[111] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, Opinion individuelle du juge RANJEVA, para. 2.
[112] Voy. *infra* paras. 112-116, 121.
[113] La mission de la Cour est de régler, conformément au droit international, les différends d'ordre juridique qui lui sont soumis par les États et de donner des avis consultatifs sur les questions juridiques que peuvent lui poser les organes et les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies autorisés à le faire.
[114] C.I.J., Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Avis consultatif*, 28 mai 1951 ; C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Affaire relative à

États pour ne pas avoir empêché un dommage, parfois en dehors de la violation d'une obligation de prévenir précise. En fait, dès son premier arrêt, elle a condamné un État pour absence de prévention. En effet, dans *l'affaire du Détroit de Corfou*, la Cour a précisé que « rien ne fut tenté par les autorités albanaises pour prévenir le désastre »[115] – en l'espèce deux contre-torpilleurs britanniques ont heurté des mines dans les eaux albanaises et quarante-cinq officiers et matelots britanniques sont morts et quarante-deux autres ont été blessés – et que, par conséquent, « ces graves omissions engagent la responsabilité internationale de l'Albanie »[116].

Plus de trente ans plus tard, elle persiste à sanctionner pour non-prévention dans *l'affaire du Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*[117]. En l'espèce, le 29 novembre 1979, les États-Unis ont introduit une requête contre la République islamique d'Iran au sujet d'un différend relatif à la prise et à la détention en otage de membres du personnel diplomatique et consulaire et de certains autres ressortissants des États-Unis. La requête a été déposée le 29 novembre 1979, plus de vingt jours après qu'un « fort groupe armé de plusieurs centaines de personnes a fait irruption dans l'enceinte de l'ambassade des États-Unis à Téhéran »[118]. Au moment de l'arrêt de la Cour, plusieurs dizaines d'otages sont encore détenus à l'intérieur des bâtiments. Dans son interprétation des faits, la Cour a relevé que le comportement de l'Iran « était en effet incompatible avec ses obligations internationales, car, en vertu de diverses dispositions des conventions de Vienne de 1961 et de 1963, l'Iran avait, en tant qu'État accréditaire, l'obligation la plus formelle de prendre des mesures appropriées pour protéger l'ambassade et les consulats des États-Unis, leur personnel, leurs archives, leurs moyens de communication et la liberté de mouvement des membres de leur personnel »[119]. La Cour a affirmé que les autorités iraniennes « disposaient des moyens de s'acquitter

l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007 ; C.I.J., Croatie c. Serbie, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 3 février 2015.

[115] C.I.J., Affaire du Détroit de Corfou, *Arrêt*, 9 avril 1949, p. 23.

[116] *Ibid.*

[117] C.I.J., Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, *Arrêt*, 24 mai 1980.

[118] *Id*., p. 17.

[119] *Id*., para. 61.

de leurs obligations » et conclut qu'elles « ont totalement manqué de se conformer auxdites obligations[120].

En 2007, la Cour reste fidèle à ses raisonnements précédents et condamne un État dans *l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, cette fois directement à propos de l'obligation de prévenir. Dans cette affaire, la Cour donne d'ailleurs « d'importantes précisions sur l'obligation de prévention »[121].

Les juridictions pénales internationales ont, quant à elles, eu fréquemment l'occasion de condamner des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques qui n'avaient pas empêché leurs subordonnés de commettre des crimes[122]. Il s'agit là d'une responsabilité pour absence de prévention ; nous reviendrons sur les conditions de sa mise en œuvre[123].

Enfin, les Cours dont la compétence porte exclusivement sur la protection des droits de l'homme s'intéressent, elles aussi, aux obligations de prévenir les violations des droits fondamentaux[124]. Pour ne donner qu'un exemple – d'autres seront développés plus loin[125] – on peut citer l'affaire *A. c. Royaume-Uni* devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans cette affaire, la Cour a été amenée à qualifier la responsabilité de l'État du fait des sévices infligés à un enfant par son beau-père. Dans son arrêt, la Cour considère « que, combinée avec l'article 3, l'obligation que l'article 1 de la Convention impose aux Hautes Parties contractantes de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention leur commande de prendre des mesures propres à empêcher que lesdites personnes ne soient soumises à des tortures ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, même administrés par des

[120] C.I.J., Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, *Arrêt*, 24 mai 1980, para. 68.
[121] PELLET, A. « Remarques sur la jurisprudence récente de la Cour internationale de Justice dans le domaine de la responsabilité internationale », *in* KOHEN M., KOLB R., TEHINDRAZANARIVELO D., *Perspectives of International Law in the 21st Century, Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday*, Leidon/Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 327. Voy *infra* para. 161.
[122] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 28.
[123] Voy. *infra* paras. 426-447, 476.
[124] Voy. *infra* para. 476 ; Voy. aussi à ce propos PANOUSSIS I., « L'obligation générale de protection des droits de l'homme dans la jurisprudence des organes internationaux », *R.T.D.H.*, avril 2007, n° 70, pp. 427-461.
[125] Voy. *infra* paras. 432, 435-436, 443.

particuliers »[126]. On constate que d'une obligation de ne pas faire – ici de ne pas commettre d'actes de torture ou traitements inhumains ou dégradants –, on passe à une obligation de faire – ici d'empêcher un tiers de les commettre.

Le droit envisage donc désormais la prévention des violations entre les personnes privées, entre l'État et les personnes privées, et même la prévention contre des catastrophes non imputables à l'homme, comme c'est le cas de catastrophes naturelles[127]. C'est une évolution profonde, qui dessine petit à petit un « *droit international [de] la prévention* »[128] dont la mission serait de modeler une société internationale plus humaine.

15. La responsabilité de prévenir n'est ainsi pas arrivée sur un terrain vierge et bien avant elle, les initiatives jurisprudentielles classiques ont contribué à protéger les populations. À ce travail s'ajoute celui de la Commission du droit international de l'Organisation des Nations Unies, laquelle a approfondi des thèmes incontournables pour notre sujet, comme la responsabilité des États pour fait internationalement illicite[129] et la responsabilité des organisations internationales[130]. En 2015, la Commission a aussi proposé un projet d'articles pour une convention sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité[131], qui met notamment en avant l'obligation de prévention de l'État[132].

*

16. Riche de sources et d'interprétations, cette part essentielle du droit international restait pourtant incomplète. En effet, le cadre juridique en vigueur jusqu'ici portait exclusivement sur une vision *ex post facto*. L'obligation de

[126] Cour E.D.H., A. c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 22 septembre 1998, para. 22.
[127] Voy. *infra* paras. 130-137.
[128] Voy. *infra* para. 20.
[129] Commission du droit international de l'O.N.U., Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/56/10, 2001.
[130] Commission du droit international de l'O.N.U., Septième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, A/CN.4/610, 27 mars 2009 ; Commission du droit international de l'O.N.U., Rapport, A/63/10, 2008.
[131] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015.
[132] Commission du droit international de l'O.N.U., Texte des projets d'articles provisoirement adoptés par le Comité de rédaction les 28 et 29 mai et les 1er et 2 juin 2015, A/CN.4/L.853, 2 juin 2015, Projet d'article 2 : « Obligation générale - Les crimes contre l'humanité, qu'ils soient ou non commis en temps de conflit armé, sont des crimes au regard du droit international que les États s'engagent à prévenir et à punir. »

prévenir, tout autant que la responsabilité engagée en cas de ce fait internationalement illicite qu'est la non-prévention, est convoquée uniquement après les faits contestés. D'après la Cour internationale de Justice, la violation de l'obligation de prévenir le génocide n'a lieu « que si un génocide a effectivement été commis »[133]. À l'inverse, si aucun génocide n'a lieu, « la responsabilité de l'État qui se sera abstenu d'agir alors qu'il l'aurait pu ne pourra pas être recherchée *a posteriori*, faute que soit survenu l'événement en l'absence duquel la violation de l'obligation de prévention n'est pas constituée »[134]. Or, eu égard à la gravité des actes concernés, s'intéresser à la violation d'une obligation, à la responsabilité engagée et à la réparation appropriée – si tant est qu'il en existe une – est une action bien trop tardive. Par ce mécanisme-là, l'objectif initial – l'absence de crimes – est manqué. Le droit a pourtant vocation à s'insérer plus en amont de la matérialisation des crimes, d'autant plus du fait que ceux-ci répondent à un processus résistible.

17. Depuis le génocide des Arméniens dans l'Empire ottoman, des Juifs d'Europe, des Tutsis du Rwanda, et d'autres crimes de masse, des recherches pluridisciplinaires ont été menées pour analyser et tenter de comprendre comment des sociétés basculent vers le pire[135]. Les premiers résultats ont montré que ces crimes répondaient à une logique de processus, inscrit dans la durée. En ce sens, « l'Holocauste n'est pas né dans les chambres à gaz, pas plus que le génocide au Rwanda n'a commencé par des massacres commis dans des églises »[136]. Ces découvertes ont permis d'analyser les différentes étapes de ces processus, et de surveiller les situations dès que sont proférés des discours d'incitation à la haine, de stigmatisations, ou encore, dès l'établissement d'un régime militaire. On pense

---

[133] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 430.

[134] *Id*., para. 431.

[135] Voy principalement ARENDT H., *Eichmann à Jérusalem, Rapport sur la banalité du mal*, Paris : Gallimard, Coll. Folio histoire, 1966, 512 p. ; SEMELIN J., *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, Paris : Seuil, Coll. La couleur des idées, 2005, 485 p. ; CHOURAQUI A. (dir.), *Pour résister à l'engrenage des extrémismes, des racismes et de l'antisémitisme*, Paris : Le Cherche Midi, Coll. Documents, 2015, 192 p. ; DE SWAAN A., *Diviser pour tuer, les régimes génocidaires et leurs hommes de main*, Paris : Seuil, Paris, 2016, 350 p. ; TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, Paris : Armand Colin, Coll. Le temps des idées, 2016, 304 p. ; Voy. également : RICOEUR P., *La Mémoire, l'Histoire, l'Oubli*, Paris : Seuil, Coll. Points Essais, 2003, 736 p.

[136] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Responsabilité des États et prévention, A/67/929, 9 juillet 2013, para. 30.

notamment à celui en place en Argentine de 1976 à 1983, dans lequel la formation « de listes des personnes considérées comme des opposants politiques a ouvert la voie à des détentions arbitraires généralisées, des disparitions forcées, des actes de torture et autres actes constitutifs d'atrocités criminelles »[137].

L'idée maîtresse ici est qu'« un climat dans lequel de tels crimes sont tolérés ne naît pas en une nuit, il peut mettre des années, voire des décennies, à se former »[138]. C'est pourquoi il est possible, « à bien des moments, [d']intervenir pour arrêter le processus et empêcher que des atrocités criminelles ne soient commises »[139]. Le processus dynamique de ces crimes « offre [effectivement] de multiples points d'intervention préventive permettant de juguler le mal »[140] ; des actions sont en réalité envisageables « à toutes étapes pour donner un coup d'arrêt au processus »[141].

Les juges internationaux en sont aussi convaincus puisqu'ils ont montré à plusieurs reprises que des mesures auraient pu empêcher des violations. Là encore, pour ne prendre qu'un exemple[142], on peut citer l'affaire *Gonzalez et autre c. Mexique* devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Le cas porte sur la responsabilité d'un État pour ne pas avoir enquêté sur la disparition et le meurtre d'une femme et de deux enfants. En l'espèce, les juges ont utilisé le système juridique interne du Mexique et démontré que l'État aurait pu mettre en œuvre des mesures visant à empêcher cette violation du droit à la vie. Ainsi, selon la Cour, « le Mexique n'a pas prouvé, eu égard aux circonstances entourant le cas, qu'il avait adopté les mesures raisonnables, pour trouver les victimes en vie [nous traduisons][143] ». En l'espèce, « l'État n'a pas agi rapidement pendant les premières heures et les premiers jours qui ont suivi les rapports de disparition, perdant alors

[137] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Responsabilité des États et prévention, A/67/929, 9 juillet 2013, para. 30.
[138] *Ibid.*
[139] *Ibid.*
[140] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 215.
[141] *Ibid.*
[142] Voy. *infra* para. 476.
[143] Cour I.D.H., González et al. ("Cotton Field") c. Mexico, *Arrêt*, 16 novembre 2009, para. 284. Texte original : « Mexico did not prove that it had adopted reasonable measures, according to the circumstances surrounding these cases, to find the victims alive. »

un temps précieux [nous traduisons] »[144]. Les juges ont finalement conclu que « l'État n'a pas agi avec la diligence raisonnable requise pour prévenir adéquatement la mort et les sévices subis par les victimes et n'a pas agi, comme on pouvait raisonnablement s'attendre, conformément aux circonstances de l'affaire, à mettre fin à leur privation de liberté [nous traduisons] »[145].

Cet arrêt, et de nombreux autres[146], montrent clairement que le raisonnement du juge accompagne la logique selon laquelle la prévention se situe bien en amont d'une violation et s'étend sur un laps de temps relativement long. Et c'est précisément là que l'on trouve la responsabilité de prévenir, dont la nature – et son rapprochement possible avec l'obligation de prévenir – est encore équivoque.

*

18. Cette équivoque résulte de la terminologie. En effet, Simon ADAMS, le Directeur Exécutif du *Global Centre for the Responsibility to Protect*, utilise le terme « norme »[147] pour parler de la responsabilité de protéger, tandis que les

---

[144] Cour I.D.H., González et al. ("Cotton Field") c. Mexico, *Arrêt*, 16 novembre 2009, para. 284. Texte original : « The State did not act promptly during the first hours and days following the reports of the disappearances, losing valuable time. »

[145] *Ibid.* Texte original : « The foregoing reveals that the State did not act with the required due diligence to prevent the death and abuse suffered by the victims adequately and did not act, as could reasonably be expected, in accordance with the circumstances of the case, to end their deprivation of liberty. This failure to comply with the obligation to guarantee is particularly serious owing to the context of which the State was aware – which placed women in a particularly vulnerable situation – and of the even greater obligations imposed in cases of violence against women by Article 7(b) of the Convention of Belém do Pará. »

[146] Voy. ici PANOUSSIS I., « L'obligation générale de protection des droits de l'homme dans la jurisprudence des organes internationaux », *op. cit.*, p. 450 : « De nombreux arrêts énoncent que l'absence de législation suffisante ou contraignante est de nature à violer le devoir de prévention qui pèse à la charge de l'État. La mise en place d'un cadre normatif contraignant est, selon la Cour, le premier moyen pour lutter contre les risques de violation de la Convention. Il est intéressant de noter que ce raisonnement concerne quasiment tous les droits de la Convention. On le retrouve dans l'arrêt Siliadin c. France à propos de la législation sur l'esclavage moderne [(§89)] ; c'est la même logique que l'on retrouve dans l'arrêt Sorensen et Rasmussen c. Danemark à propos de la liberté syndicale négative [(§§ 57-77)] ou encore dans l'arrêt Broniowski c. Pologne à propos du droit à la propriété privée [(§§143 et s.)] ; enfin, la Cour tient un raisonnement équivalent au titre de la protection de l'intégrité physique (viol) au regard des articles3 et 8 de la Convention dans son arrêt M.C. c. Bulgarie [(§§148 et s)]. »

[147] KONIGS T., NOZAWA J., TEEWEN E., « Responsibility to Protect: Implementing a Global Norm towards Peace and Security, An Interview with Dr Simon Adams, Global Centre for the Responsibility to Protect », *U.J.I.E.L.*, 2013, vol. 29, n°76, pp. 109-112 ; Voy. aussi Rapport du Secrétaire général de l'.O.N.U., Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, A/60/891, 18 juillet 2006, para. 42 ; ARBOUR L., « The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice », *Review of International Studies*, 2008, vol. 34, n°3, p. 447.

documents de l'Organisation des Nations Unies ont régulièrement recours au vocable « concept »[148] lorsqu'il s'agit de se référer à la notion. Notons également qu'un certain nombre d'expressions sont employées par les auteurs, comme c'est le cas de « notion »[149], « principe »[150], « doctrine »[151], voire même de « régime »[152]. Les États, quant à eux, parlent majoritairement du « concept »[153] de responsabilité de protéger, moins souvent du « principe »[154] ou de la « notion »[155], et rarement de « norme de droit »[156] ou de « *cadre* »[157]. D'après Olivier CAYLA, la qualification est

[148] Voy. notamment Assemblée générale de l'O.N.U., Procès-verbal de la 98e séance plénière, A/63/PV. 98, 24 juillet 2009 ; Assemblée générale de l'O.N.U., Procès-verbal de la 99e séance plénière, A/63/PV. 99, 24 juillet 2009.

[149] Voy. par exemple BETTATI M., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, 2007, vol. 20, n° 3, pp. 381-389.

[150] Voy. par ex. OXFAM INTERNATIONAL, « Responsabilité de protéger : un principe qui doit devenir réalité », Communiqué de presse, 14 février 2008.

[151] Voy. par ex. Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, A/68/947, 11 juillet 2014, para. 2 ; CHAUMETTE A.-L., « La responsabilité de protéger : interrogations sémantiques », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, Paris : Pedone, Coll. Cahiers Internationaux, n° 29, 2013, p. 10 ; SASSOLI M., « Les manquements à la responsabilité de protéger : Les exemples du Rwanda et du Darfour », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 188 ; DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 209 ; KENDAL D., « Denmark and the responsibility to protect (R2P) - How Denmark can Further Contribute to the Prevention of Mass Atrocities », *op. cit.*, p. 6 ; DE FROUVILLE O., « Perspectives du droit cosmopolitique sur la responsabilité de protéger », *op. cit.*, p. 96.

[152] BELLAMY A., DUNNE T., « R2P in Theory and Practice », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit.*, p. 11.

[153] Après consultation des interventions des États lors des dialogues interactifs informels sur la responsabilité de protéger, on note que les États qui emploient le terme « concept » sont les suivants : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Bangladesh, Botswana, Cameroun, Chine, Corée du Nord, Costa Rica, Danemark, Équateur, Ghana, Guatemala, Guinée-Bissau, Hongrie, Iles Salomon, Indonésie, Iran, Irlande, Islande, Israël, Italie, Jamaïque, Japan, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Monaco, Maroc, Myanmar, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Palestine, Panama, Papouasie-Nouvelle Guinée, Pays-Bas, Qatar, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Rwanda, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse, Tanzanie, Timor oriental, Turquie, Venezuela, Vietnam.

[154] Après consultation des interventions des États lors des dialogues interactifs informels sur la responsabilité de protéger, on note que les États qui emploient le terme « principe » sont les suivants : Arménie, Australie, Belgique, Croatie, France, Union Européenne, Sierra Leone.

[155] Après consultation des interventions des États lors des dialogues interactifs informels sur la responsabilité de protéger, on note que les États qui emploient le terme « notion » sont les suivants : Bénin, Brésil, Corée, Singapour, Sri Lanka, Soudan.

[156] Après consultation des interventions des États lors des dialogues interactifs informels sur la responsabilité de protéger, on note que Cuba est le seul État à utiliser l'expression « standard of law ».

[157] Après consultation des interventions des États lors des dialogues interactifs informels sur la responsabilité de protéger, on note que l'Azerbaïdjan est le seul État à utiliser l'expression « framework ».

d'ailleurs arbitraire[158]. On constate donc que les acteurs se sont accordés sur l'existence de la responsabilité, mais pas sur la catégorie à laquelle elle appartient. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies n'hésite d'ailleurs pas à mentionner qu'il est « parfaitement conscient du caractère sensible de la question »[159], ce qui pose une vraie difficulté. La juridicité de la notion a souvent été au cœur des discussions au même titre que l'application de la notion dans telle ou telle situation[160].

Ceci étant, l'objectif visé par la notion est une amélioration visible dans les faits. En ce sens, elle dépasse les raisonnements qui cherchent à comprendre pourquoi la prévention n'a pas eu lieu, ou encore qui est responsable de l'absence de prévention. L'intérêt ici est de penser les actions qui permettraient de réellement prévenir. Autrement dit « la question essentielle n'est pas de savoir si la responsabilité de protéger « s'applique » dans une situation donnée, puisque les États ont la responsabilité de protéger leur population partout et en permanence, mais de savoir comment utiliser, au mieux les mesures disponibles au titre de chaque pilier pour prévenir les atrocités criminelles et y faire face »[161].

C'est une des raisons pour lesquelles Edward LUCK, premier conseiller spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la responsabilité de protéger, assure à ce propos que « la Communauté internationale n'a pas d'autres choix que de mettre en œuvre le principe de responsabilité de protéger le plus vite possible »[162]. Il précise également qu'« on ne peut pas attendre que la théorie soit perfectionnée pour commencer à répondre aux situations urgentes dans le monde »[163]. Sa conclusion est d'ailleurs particulièrement positive quant à l'avenir de la responsabilité de protéger dans la mesure où il certifie qu'« il peut y

[158] CHAUMETTE Anne-Laure, « La responsabilité de protéger : interrogations sémantiques », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 11.
[159] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, A/59/2005, 24 mars 2005, para. 135.
[160] Voy. *infra* para. 37.
[161] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, A/68/947, 11 juillet 2014, para. 6.
[162] Assemblée générale de l'O.N.U., Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/11112, 12 juillet 2011, p. 6.
[163] *Id.*, p. 1.

avoir des obstacles sur la route, mais [que] le billet qu'on a pris est un aller simple »[164].

Ces avis rejoignent finalement celui du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui allègue qu'il faut « passer de l'ère de l'élaboration de la législation à celle de sa mise en œuvre »[165]. Selon lui, « nos principes déclarés et nos intérêts communs n'en exigent pas moins »[166]. Gareth EVANS, le coprésident de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, a d'ailleurs déclaré en 2011 que le bilan de la responsabilité de protéger était positif et que la Communauté internationale ne retournera pas dans l'inaction après la Libye[167].

19. C'est pourquoi bien que certains soient « convaincus qu'on peut parfaitement parler de la responsabilité de protéger en termes de droits, d'obligations, de devoirs et de devoirs assurément juridiques »[168], le but ici, plus modeste, est d'envisager la responsabilité de prévenir comme un objet pour l'analyse juridique.

*

20. Il s'agit alors de penser la thèse comme intégrée à ce que l'on nommerait une théorie générale de la prévention – ou « droit international [de] la prévention »[169], mais aussi de se servir de la responsabilité de prévenir comme d'un objet permettant de réfléchir sur le droit international en tant que tel.

En droit international, il existe un droit de la mer, un droit de la guerre, un droit des transports, et d'autres encore, si bien qu'il ne paraît pas anormal de penser

---

[164] Assemblée générale de l'O.N.U., Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/11112, 12 juillet 2011, p. 7

[165] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, A/59/2005, 24 mars 2005, para. 132.

[166] *Ibid.*

[167] EVANS G., « The raison d'être, scope and limits of the responsibility to protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit,* p. 24.

[168] CONDORELLI L., « La Responsabilité de protéger, nouvelle norme du droit international ? », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.,* p. 163.

[169] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, L'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide,18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 12.

à l'existence d'un droit international de la prévention. Le thème n'est pas couramment admis, mais il est déjà implicitement présent sous la plume du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. En 2009, dans son rapport sur l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide, il explique en effet que « le Conseiller spécial et son équipe ont consulté des spécialistes du droit international et de la prévention du génocide en vue de définir des moyens innovants d'appliquer le droit international à la prévention ».

L'idée ici n'est pas d'envisager, en premier lieu, un droit subjectif (opposable) *à* la prévention, mais de situer notre étude au sein d'un droit international *de* la prévention, constitué par l'ensemble des règles juridiques relatives à la prévention.

*

21. Avant même d'aller plus loin, il nous faut préciser que pour mener à bien cette recherche il convient d'envisager le droit dans un sens large. On sait que Hans KELSEN, dans la *Théorie pure du droit*, a offert aux juristes ce qui a longtemps été considéré comme le critère d'identification de la matière juridique, en pointant la contrainte. Il dégage ainsi que « les systèmes juridiques sont essentiellement des ordres de contraintes, c'est-à-dire des ordres qui entendent privilégier un comportement humain déterminé et prescrire, dans le cas d'un comportement contraire, non conforme au droit, un acte de contrainte, c'est-à-dire une sanction »[170]. Il est vrai que, pour le juriste, « la distinction entre ce qui est obligatoire et ce qui ne l'est pas revêt une importance cruciale ; c'est un peu au fond une boussole dans notre univers »[171]. C'est la raison pour laquelle le domaine du droit oppose bien souvent le droit obligatoire – le droit dur ou la *hard Law* –, et le droit non obligatoire, dit droit souple ou *soft Law*[172].

---

[170] KELSEN H., « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », *Droit et société*, 1992, vol. 22, n°1, p. 553.

[171] DE FROUVILLE O., « Les organes onusiens de protection des droits de l'homme », Colloque organisé par le Centre de Recherches Juridiques les 4 et 5 février 2016 à Grenoble, [vidéo en ligne], 5'45. Consulté le 19 novembre 2016. Url : https://www.youtube.com/watch?v=a429t80-UQY.

[172] Si l'expression « soft law » a été utilisée pour la première fois en 1930 par Arnold MCNAIR, « différentes traductions ont été proposées en doctrine francophone, telle que "droit vert", "droit mou", voire "droit déclaratoire", dont aucune n'a cependant fait l'objet d'une adoption unanime et n'est plus précise que l'original anglais ». Voy. en ce sens MC NAIR A., *The Functions and Differing Legal Character of Treaties*, Oxford : O.U.P., 1930, édition réimprimée, 118 p.

Pourtant, il faut bien prendre en considération que, dans la pratique du droit, cette distinction – entre *soft Law* et *hard Law* – est minime, sinon absente. Cette réalité pratique a notamment été mise en avant par Olivier DE FROUVILLE, lors d'un colloque consacré au rapport entre la *soft Law* et les droits fondamentaux[173]. Selon lui, « dans la pratique quotidienne du groupe de travail sur les disparitions forcées on ne se pose pas cette question du soft et du hard, cela n'arrive presque pas en fait, on cherche à obtenir des résultats »[174]. C'est l'aspect fonctionnel du droit qui prime ici.

Catherine THIBIERGE a aussi œuvré en faveur de ce changement de paradigme en présentant la thèse selon laquelle « plus que l'obligation et la sanction, ce qui définirait la norme juridique serait sa fonction de modèle ou de référence »[175]. Dans son développement, elle part de l'étymologie du vocable « norme » - du latin *norma*, la règle ou l'équerre - pour en dégager les caractéristiques principales. Aussi, selon elle, les « attributs essentiels de la norme [sont] le « *tracé* » et la « *mesure* » »[176]. En ce sens, « de même qu'une équerre sert à la fois à tracer des angles droits et à s'assurer qu'un angle est droit, la norme peut servir de modèle pour l'action et de référence pour juger l'action accomplie »[177]. Elle conclut ainsi que « l'obligation ou la sanction ne seraient pas inhérentes à la norme, mais seulement des attributs »[178].

Dès lors, si l'émergence du droit souple va à l'encontre de la définition du droit en tant qu'« ensemble des moyens intellectuels qui tendent à faire prendre par l'État des décisions exécutoires »[179], il existe bien une similitude de fonction entre tout texte normatif : « influencer les comportements de leurs destinataires »[180]. On

---

[173] Depuis la rédaction de cette partie, les actes du colloque ont été publiés. Voy. ici ANCA AILINCAI M., *Soft Law et droits fondamentaux*, Paris : Pedone, Collection Publications de l'Institut International des Droits de l'Homme, n°33, 15 mars 2017, 318 p.
[174] DE FROUVILLE O., « Les organes onusiens de protection des droits de l'homme », *op. cit.*, 8'20. Consulté le 19 novembre 2016. Url : https://www.youtube.com/watch?v=a429t80-UQY.
[175] THIBIERGE C., « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit », *Archives de philosophie du droit*, n° 51, 2008, pp. 341-371.
[176] *Ibid.*
[177] *Ibid.*
[178] *Ibid.*
[179] CARBONNIER J., *Sociologie juridique*, Paris : P.U.F., Coll Quadrige - Manuels, 2004, 2e édition, p. 136.
[180] Conseil d'État français, *Étude annuelle 2013 - Le droit souple*, Paris : la Documentation française, Coll. Etudes et documents, Conseil d'État, 2013, p. 56.

pourrait penser que la différence est dans le degré d'influence légère ou forte. Il n'est toutefois pas certain que l'influence la plus forte résulte du droit dur ; le droit souple, avec ses multiples canaux d'influence pourrait peser, au final, plus lourd que le droit dur. Il n'en reste pas moins que cette influence d'action sur les comportements peut s'illustrer par deux techniques différentes. En effet, « là où le droit dur agit en fixant des bornes à la liberté d'action de ses destinataires et en exposant ceux qui les franchissent à des conséquences juridiques, le droit souple n'entend pas modifier celles-ci, mais influer sur la manière dont il est fait usage de cette liberté »[181]. L'intérêt du droit souple serait alors de « diriger les conduites humaines selon un système de valeurs […] sans le souci ou du moins sans le souci immédiat de savoir si l'intendance pourra suivre »[182]. La logique est ici une « logique *instrumentaliste*, celle qui cherche la réalisation d'objectifs au travers du droit »[183]. C'est ainsi que nous envisageons le droit dans cette étude, comme un outil utilisé pour parvenir à un résultat particulier.

Cette dualité « droit dur/droit souple » joue un rôle important pour notre étude. Depuis la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, il existe bien une obligation « dure » de prévenir, sanctionnée en particulier dans l'affaire relative à *l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* de 2007 ; le Document final de 2005 a ajouté une responsabilité « souple » de prévenir. Cette recherche devra donc, à un moment donné, s'interroger sur le parallèle que l'on peut faire entre l'obligation de prévenir et la responsabilité de prévenir.

*

22. Ce travail n'a d'intérêt que s'il emprunte, à un certain stade, des sentiers inexplorés, pourvu qu'il veille à s'inscrire dans la lignée des acquis précédents. On note ici qu'une des difficultés inhérentes à cette étude est la quasi-absence du volet préventif dans l'abondante littérature portant sur la responsabilité de protéger. En réalité seul l'ouvrage *The Responsibility to Prevent, Overcoming the Challenges of*

[181] Conseil d'État français, *Étude annuelle 2013 - Le droit souple*, *op. cit.*, p. 61.
[182] JESTAZ P., *Le droit*, Paris : Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2016, 9e édition, p. 42.
[183] KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, *op. cit.*, p. 344.

Atrocity Prevention dirigé par Jennifer WELSH, l'actuelle conseillère spéciale du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la responsabilité de protéger, porte spécifiquement sur la prévention[184]. Cet ouvrage de référence reste néanmoins une succession d'articles, ce qui fait que le message doctrinal est peu prégnant et pas forcément homogène. Moins d'un an après sa publication, les presses universitaires d'Oxford font paraître *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*. Dirigé par Alex BELLAMY et Thomas DUNNE, ce manuel n'envisage pas réellement la prévention en tant que telle. Une même constatation peut se faire de l'étude consacrée à la responsabilité de protéger menée par Nabil HAJJAMI. Revenant sur le processus créateur du concept, sa thèse consiste à montrer que l'émergence de la responsabilité de protéger, dans son volet exclusivement réactif, n'a pas réellement permis, en droit international, une amélioration de la protection des populations civiles. C'est pourquoi mener des investigations sur le droit international général et au sein de la doctrine globale sera la ligne de conduite privilégiée.

Certains travaux méritent à ce titre une attention particulière. On peut noter tout d'abord la thèse de Naïri ARZOUMANIAN-RUMIN qui met en avant le droit comme outil pour réaliser un génocide[185]. Sa conclusion est que le droit est un instrument efficace pour parvenir à l'objectif de destruction, mais également que recourir au droit est le mode de prévention le plus adapté. Cette étude se rapproche de la nôtre, en ce sens qu'elle se propose d'examiner aussi le droit comme frein aux processus criminel, tout en s'éloignant, puisqu'elle n'envisage pas la prévention à travers le prisme de la responsabilité de prévenir, ni la combinaison de l'obligation de prévenir et de la responsabilité de prévenir pour prévenir. Portant justement sur l'obligation de prévenir, les recherches conduites par Leonardo ESTRELA BORGES et Hélène TRAN sont aussi intéressantes en ce qu'elles traitent respectivement de l'obligation de prévention dans le droit international de l'environnement[186] et des

[184] SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, Overcoming the Challenges of Atrocity Prevention*, Oxford : O.U.P., 2015, 304 p.
[185] ARZOUMANIAN-RUMIN N., *Le droit et la prévention du génocide*, thèse sous la direction de Marie- José Domestici-Met, Aix-Marseille Université, 2009, Chapitre 2 de la Partie 1, pp. 150-204.
[186] BORGES L., *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement et ses conséquences dans la responsabilité internationale des États*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 2016, 630 p.

obligations de vigilance des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme[187]. Cela étant, notre projet se démarque encore une fois de ces ouvrages puisqu'il ne s'intéresse pas directement à l'obligation de prévenir, mais bien à une responsabilité de prévenir des comportements spécifiques qui, de surcroît, ne sont pas rattachés au droit international de l'environnement[188]. La présente thèse s'appuiera donc sur certains développements pour mieux s'en éloigner et se frayer son propre chemin.

*

23. Les exigences méthodologiques d'une thèse imposent que des limites temporelles et spatiales soient précisément définies. Le champ temporel de cette recherche commence à la fin de la bipolarisation pour deux raisons : d'une part, c'est la fin du blocage du Conseil de sécurité, et d'autre part, c'est le début d'une nouvelle approche de la paix, centrée sur l'être humain. Cette nouvelle approche peut être matérialisée par la résolution 688, première affaire réactivant le rôle du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de sécurité internationale. Dans ce contexte de l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité a précisé que « la répression des populations civiles irakiennes […] a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationale de la région »[189], au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La responsabilité de protéger telle qu'elle a été énoncée en 2005 n'aurait pas été possible sans ce recentrage sur l'individu. Le champ temporel de cette étude commence donc, logiquement, il y a vingt-sept ans.

Concernant le champ spatial, on pourrait avoir deux approches. La première consisterait à privilégier l'Afrique, théâtre de tant de drames, et ayant beaucoup à attendre de la responsabilité de protéger, et plus particulièrement, de la responsabilité de prévenir. Mais l'affaire libyenne, et la comparaison nécessaire avec la Syrie, dans le Grand Moyen-Orient, fait que le champ spatial ne peut être uniquement africain. Quant à l'Asie, dont on évoque souvent une conception

[187] TRAN H., *Les obligations de vigilance des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Jus Gentium, 2012, 426 p.
[188] A l'exception des catastrophes naturelles qui n'entrent pas dans le champ d'application de la responsabilité de prévenir. Voy. *infra* paras. 130-137.
[189] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Irak, 5 avril 1991, S/RES/688 (1991).

particulière, voire restrictive en matière de statut de la personne humaine, elle est aussi un champ où l'on peut s'attendre à des percées en matière de protection dans les années à venir. Enfin, on ne pourra pas faire abstraction des Amériques, tant la Cour interaméricaine des droits de l'homme peut apporter à notre réflexion. Le choix opéré ici est donc de ne pas restreindre géographiquement le champ *ratione loci*. L'objectif est en effet de pouvoir étudier tous les exemples utiles à une réflexion sur la notion et son évolution. Cela dit, si plusieurs exemples répondent à une même réalité, on préférera les cas dans lesquels les lectures s'y rapportant sont disponibles en français ou en anglais.

*

24. La présente recherche s'intéresse au contenu de la prévention. Il ne sera pas question de revenir sur le processus créateur de la notion, comme cela a pu être le cas dans d'autres travaux[190].

Il faudra prendre pour acquise l'approche en trois piliers, proposée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies[191] et largement acceptée par les États[192]. Le premier pilier concerne les responsabilités de l'État en matière de protection, le deuxième pilier, l'assistance internationale et le renforcement des capacités, et, enfin, le troisième pilier, la réaction résolue en temps voulu[193].

Puisqu'il s'agit d'une recherche sur la prévention, seul l'examen des deux premiers piliers sera pertinent. L'analyse d'une frontière poreuse entre l'assistance et la réaction pourra toutefois être menée. De la même façon, les responsabilités de réagir et de reconstruire ne feront pas l'objet de développements spécifiques. Là encore, il conviendra néanmoins d'appréhender ces responsabilités au-delà du cloisonnement terminologique auquel elles sont associées. En effet, « même du seul point de vue chronologique et malgré le « phasage » que ces trois éléments « successifs » paraissent imposer, il est extrêmement difficile, voire artificiel,

[190] HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, 560 p.
[191] Voy. sur ce point Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009.
[192] Assemblée générale de l'O.N.U., Procès-verbal de la 98e séance plénière, A/63/PV. 98, 24 juillet 2009 ; Assemblée générale de l'O.N.U., Procès-verbal de la 99e séance plénière, A/63/PV. 99, 24 juillet 2009.
[193] Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, para. 11.

d'attribuer un caractère uniquement « préventif », « réactif » ou de « reconstruction » à l'un ou l'autre aspect du mandat d'opérations qui deviennent de plus en plus globales et complexes »[194].

Pour le seul volet préventif, il semble également nécessaire de restreindre le champ d'études. En effet, les activités préventives sont un puits sans fond et, pour éviter une production aussi irréalisable qu'éloignée d'un travail de thèse, elles ne pourront pas toutes être envisagées. Emmanuel DECAUX met effectivement en garde sur le fait que « la prévention est un mot passe-partout, un mot banalisé qui est devenu flou »[195]. Il s'interroge ainsi :

> *« mais si la justice elle-même est prévention, ne faut-il pas admettre que tout est prévention ? La prévention serait partout et nulle part comme le montre bien le colloque de référence de la Fondation Marangopoulos publié en 2001 pour son vingtième anniversaire, The Prevention of Human Rights Violations. Nous ferions tous de la prévention sans le savoir, comme M. Jourdain faisait de la prose en demandant ses pantoufles ! La prévention serait un euphémisme et une panacée, une protection qui ne dit pas son nom, à moindre mal et à moindre coût »*[196].

C'est pourquoi notre tâche sera limitée à certains mécanismes d'assistance qui ont été développés par la Communauté internationale. En ce qui concerne les actions de protection qui ont permis l'endiguement de tensions naissantes par l'État lui-même, on ne sera pas exhaustif. On évoquera ici certaines affaires comme le Kenya[197] ; d'autres, citées par le Secrétaire général[198], pourraient être envisagées, comme la Guyane, le Ghana ou la Sierra Leone.

*

25. Insistons encore sur le fait que la recherche se veut fondamentalement une recherche juridique. Il est vrai que la notion n'émane pas d'un organe qui a

---

[194] D'ARGENT P., « Opérations de protection et opérations de maintien de la paix », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 138.
[195] DECAUX E., « Avant-propos », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 8.
[196] *Id*., p. 9.
[197] Voy. *infra* paras. 333-338.
[198] Ces situations sont citées par le Secrétaire général de l'O.N.U. dans son premier rapport sur la responsabilité de protéger. Voy. en ce sens, La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, para. 23.

classiquement compétence pour « créer du droit » et qu'elle n'a pas, encore, été reprise explicitement par un organe dont le mandat est de l'interpréter[199].

On sait aussi que la question de la prévention des crimes de masse appartient à un champ pluridisciplinaire en ce qu'elle « demande une analyse des idéologies, de la psychologie de masse et individuelle – des victimes et des bourreaux –, des sciences politiques, de la sociologie – études des violences de masse –, de l'anthropologie – les invariants des comportements –, bref le recours aux différentes sciences humaines et sociales »[200]. Aussi, faudra-t-il faire preuve d'ouverture, notamment pour une meilleure compréhension de la causalité des mécanismes meurtriers.

Toutefois, l'ouverture ne pourra pas aller jusqu'à la méthode expérimentale, en raison de l'impossibilité de reconstruire l'histoire en changeant un facteur. On pourrait effectivement être tenté de dire qu'une action préventive après les massacres Hamidiens[201] aurait stoppé le génocide arménien, par exemple, mais c'est une hypothèse qui ne peut être rationnellement prouvée. Il faut donc impérativement prendre en considération les limites qui s'imposent à notre sujet, dans la mesure où il relève des sciences humaines. Cela dit, les faits représentent un matériau de recherche indispensable, propice à l'étude la plus scientifique possible ; ce sont sur ces terrains que nous nous appuierons pour démontrer notre propos.

Néanmoins, la méthode scientifique retenue reste une démarche d'argumentation juridique, sur la base de sources qui ne relèvent pas toutes du « droit dur » et de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice.

Au premier rang seront exploités la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 et les documents adoptés au sein de l'Organisation des Nations Unies. À côté des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, on utilisera également les comptes rendus des dialogues

[199] A l'exception de l'opinion dissidente d'un juge de la Cour européenne des droits de l'homme. Voy. ici Cour E.D.H. (GC), Sargsyan c. Azerbaïdjan, *Arrêt*, 16 juin 2015, Opinions séparées, opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, pp. 116-153.
[200] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 99.
[201] Voy. *infra* para. 49.

interactifs informels sur la responsabilité de protéger[202]. Ces derniers sont une source de choix pour accéder aux intentions réellement poursuivies par les États.

Les « sources secondaires » du droit international seront également essentielles au développement d'une réflexion inscrite de manière cohérente dans la recherche en la matière. Dès lors, la thèse ne sera pas une recherche de droit international pénal, humanitaire ou des droits de l'homme, mais une recherche en droit avec, comme instruments de réflexion, les textes juridiques formant le corpus du droit international public.

Outre la doctrine, la jurisprudence des différentes juridictions internationales tiendra une place importante. Les raisonnements des juridictions pénales internationales seront utilisés pour 'décortiquer' le champ matériel de la responsabilité de prévenir, mais aussi pour apporter des éléments sur la notion de responsabilité, y compris, parfois, en établissant des analogies avec celle des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques. La jurisprudence des juridictions internationales des droits de l'homme servira, quant à elle, en grande partie pour les développements consacrés à l'obligation de prévenir. Les avis consultatifs et arrêts de la Cour internationale de justice viendront également en appui des réflexions sur l'obligation de prévenir, tout en enrichissant d'autres analyses. Certaines décisions de juridictions nationales illustreront, aussi quelques approfondissements.

Enfin, la terminologie employée sera proprement juridique. Ajoutons toutefois une exception utile à l'allègement de la lecture. Pour parler des comportements relevant de la responsabilité de prévenir – le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique, nous utiliserons parfois l'expression *crimes de masse*. Bien que l'expression atrocités criminelles – une traduction de l'anglais *atrocity crimes* – soit utilisée de façon récurrente par la conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger et le Secrétaire général, en particulier dans le cadre d'analyse des atrocités criminelles[203], on préférera

[202] Voy. infra paras. 373-382.

[203] Voy. notamment Statement by Jennifer Welsh Special Adviser to the UN Secretary General on the Responsibility to Protect Thematic Panel Convened by the President of the General Assembly: "From Commitment to Implementation: Ten Years of the Responsibility to Protect" Trusteeship Council Chamber, United Nations, 26 February 2016 ; Bureau conjoint des Conseillers spéciaux du Secrétaire général de l'.O.N.U. pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014 ; Voy. aussi Rapport

l'expression crimes de masse, qui, à défaut d'être juridique, permet d'englober tous les comportements concernés[204].

***

26. En 2004, Kofi ANNAN se demandait : « Croyons-nous que, face à un nouveau Rwanda, nous réagirions à temps et efficacement ? Nous ne pouvons absolument pas en être certains »[205]. Après l'adoption du Document final du Sommet mondial, la question reste la même. Le concept de responsabilité de prévenir est-il l'outil qui permettra, enfin, de prévenir les crimes de masse ? Ce concept « représente-t-il le cadre le plus efficace et le plus légitime de toute entreprise de prévention »[206], comme le suggère Adama DIENG ? Plus fondamentalement : cette notion constitue-t-elle un instrument pertinent d'*un droit international de la prévention* ?

27. De nombreuses conditions sont à remplir pour que les mécanismes de prévention fonctionnent, et donc, malgré les assurances prises par le Sommet mondial de 2005, il y a une certaine impossibilité à endiguer la réalité. La responsabilité de prévenir est *avant tout* « un engagement politique des États membres »[207] de l'Organisation des Nations Unies, et certains n'y voient d'ailleurs *qu'un* engagement politique[208]. Une des raisons est que le droit international, bercé

---

du Secrétaire général de l'.O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, A/68/947, 11 juillet 2014.

[204] Voy. *infra* paras. 37, 108, 148.

[205] ANNAN K., « Le Secrétaire général demande aux hommes et femmes du monde de tout arrêter à midi la journée du 7 avril pour se souvenir des victimes du génocide rwandais », UN news, SG/SM/9223-AFR/870-HQ/631, 26 mars 2004.

[206] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 218.

[207] DIENG A. en réponse à une question posée par la Radio des Nations Unies et le Centre d'actualités de l'O.N.U. avec qui il a fait le point sur les dix ans suivant le Sommet mondial de 2005, [en ligne], 19 octobre 2015. Consulté le 21 janvier 2016. Url : http://www.un.org/apps/newsFr/newsmakersF.asp?NewsID=75.

[208] HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 247 *citant* notamment MATSUKUMA J., « Emerging Norms of the Responsibility to Protect », *Seinan Law Review*, vol. 38, n° 2, 2005, p. 110, PAYANDEH M. « With Great Power comes Great Responsibility ? The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking », *Y.J.I.L.*, vol. 35, n° 2, 2010, p. 481 ; STAHN C., « Responsibility to protect : political rhetoric or emerging legal norm ? »,

par un « formalisme juridique prépondérant »[209], a parfois tendance à reléguer au second plan les textes de droit souple et la nécessité de recourir à des décisions d'ordre politique pour les mettre en œuvre.

28. Or, *la responsabilité de prévenir a été construite sur un fondement beaucoup plus formel qu'il n'y paraît*. Les deux paragraphes du Document final sont succincts, mais ils offrent déjà l'objectif poursuivi par le texte, font appel à des acteurs précis et exposent les prémices d'un mécanisme de prévention. Les travaux qui ont succédé à l'adoption des paragraphes 138 et 139 apportent aussi de nombreux éléments sur l'opérationnalisation de la notion, et les résultats enregistrés en pratique sont plus positifs que ceux imaginés au lendemain du Sommet mondial. Ces fondations solides ont pour fonction principale de réduire le caractère arbitraire des décisions qui pourraient être prises du fait d'une mauvaise interprétation de la notion. Une des façons de lutter contre le caractère aléatoire des mesures prises est donc bien d'avoir un modèle de prévention à suivre, ce que fournit la responsabilité de prévenir.

Mais alors, la responsabilité de prévenir pourrait-elle venir renforcer l'obligation de prévenir résultant de la Convention de 1948 ? Ou trace-t-elle un chemin nouveau qui ne rencontre pas l'obligation de prévenir ? La responsabilité de prévenir n'est pas seulement appréhendable par le droit. Plus encore, en tant que versant plus souple de l'obligation de prévenir formelle, *la responsabilité de prévenir viendrait compléter un droit international de la prévention*.

En proposant un modèle de prévention, la responsabilité de prévenir devient un moyen qui permet d'agir sur le risque de crimes de masse. Dans cette perspective, Sandra SZUREK explique que l'« on a développé l'idée d'une responsabilité-obligation de faire, au nom d'une responsabilité-obligation de répondre, pour l'avenir »[210]. La responsabilité-obligation de faire serait ici une 'obligation-charge', incluant le devoir de faire rapport et la responsabilité-

A.J.I.L., vol. 101, n°1, 2007, p. 106 ; YAMAGATA H., « Responsibility to Protect Democraty as a Robust International Legal Order », *Ritsumeikan International Affairs*, vol. 7, 2009, p. 30.

[209] CHEMILLIER-GENDREAU M., « À propos de l'effectivité en droit international », *R.B.D.I.*, 1975, vol. 1, p. 38.

[210] SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 95.

obligation de répondre, une ‘obligation-imputabilité’, incluant de répondre de ses actes.

En analysant tous les éléments intégrés à la responsabilité de prévenir, on perçoit que la responsabilité de prévenir propose un modèle de prévention (Partie 1). Celui-ci équivaut à une façon de concevoir la prévention. En d’autres termes, il correspond à une manière d’approcher le problème juridique de la matérialisation de crimes de masse, ou encore, à un schéma de prévention. En ce sens, ce n’est pas le caractère imitable qui prévaut, mais sa disponibilité. Par ce modèle, la responsabilité de prévenir est intégrée à l'ensemble des règles relatives à la prévention. À ce titre, elle représente un outil d’un droit international de la prévention (Partie 2).

*

Plan de l’étude :

Première partie – Un modèle de prévention

Deuxième partie – Un outil d’un droit international de la prévention

Première partie
UN MODELE DE PRÉVENTION

29. En 1964, Norberto BOBBIO expliquait que « pour la première fois en ces derniers lustres, la plupart des gouvernements existants ont proclamé d'un commun accord une déclaration universelle des droits de l'homme ; et cependant les droits de l'homme continuent à être violés »[211]. Pour lui, « le problème de fond relatif aux droits de l'homme, est aujourd'hui non pas de les justifier, mais de les protéger, ce n'est pas un problème théorique mais pratique »[212]. Dans la suite de cette réflexion, Robert KOLB met en avant le fait que le « droit international a toujours été valeur et contenu avant d'être technique et forme »[213].

On l'a vu dans l'introduction, les valeurs humanistes, sous-jacentes à la question de la prévention des crimes de masse, ont pris une place importante au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et abouti, en particulier, à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Devant le caractère inadmissible de la Shoah, le Tribunal militaire international de Nuremberg a aussi été créé avec un Statut, rédigé postérieurement aux crimes commis, et servant néanmoins de fondement pour les jugements. En effet, « la réaction universelle devant les crimes nazis obligea les chefs d'État alliés à instruire le procès de Nuremberg, et à interpréter l'adage *nullum crimen sine lege* dans un sens non-positiviste, la loi violée en l'occurrence ne relevant pas d'un système de droit positif, mais de la conscience de tous les hommes civilisés »[214]. On pensa donc à juger les auteurs des crimes, avant même que les outils techniques ne soient disponibles.

---

[211] BOBBIO N., « L'illusion d'un fondement absolu », *in* BOBBIO N., CALOGERO G. (dir.), *Le Fondement des droits de l'homme : Actes des entretiens de l'Aquila 14-19 septembre 1964*, Venise : La Nuova Italia, Institut international de philosophie, 1966, p. 8.
[212] *Ibid.*
[213] KOLB R., *Interprétation et création du droit international, Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Droit international, 2006, p. 152.
[214] PERELMAN C. « Peut-on fonder les droits de l'homme ? », *in* BOBBIO N., CALOGERO G. (dir.), *Le Fondement des droits de l'homme : Actes des entretiens de l'Aquila 14-19 septembre 1964*, *op. cit.*, p. 12, Considérations préliminaires.

En l'espèce, la responsabilité de prévenir a l'avantage d'avoir des caractéristiques propres, lesquelles lorsqu'elles sont combinées les unes avec les autres, construisent un véritable modèle de prévention. On n'entend pas ici *modèle* comme une « figure destinée à être reproduite »[215], ni même comme « une chose […] présentant au plus haut degré les caractéristiques d'une espèce, d'une catégorie, d'une quantité »[216], mais en tant que schéma possible. C'est l'idée d'une représentation mentale de la réponse à la question de la prévention des crimes de masse.

30. La responsabilité de prévenir est une composante de la responsabilité de protéger. L'emploi du verbe « protéger » appelle à l'ouverture du champ d'application de la notion. On pense spontanément que l'État doit protéger sa population contre toute menace, d'où qu'elle vienne ; et pour cause, l'État est responsable de sa population, en général. Paulo Pinto DE ALBUQUERQUE, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, parle même de la « responsabilité de protéger les droits de l'homme »[217]. L'idée forte derrière cela est qu'il ne faut pas attendre que l'on soit en présence de crimes contre l'humanité pour commencer à prévenir.

L'observation des résolutions du Conseil de sécurité à ce sujet est instructive. En effet, si l'on observe la totalité des résolutions de l'année 2016, on constate que sur les dix-huit faisant mention du rôle de protection de l'État envers sa population, seulement six d'entre elles font expressément référence à la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité[218]. Dix autres résolutions

---

[215] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris : Le Robert, Coll. Dictionnaires 1999, tome 2, p. 2259.
[216] *Id.* p. 2260.
[217] Cour E.D.H. (GC), Sargsyan c. Azerbaïdjan, *Arrêt*, 16 juin 2015, Opinions séparées, opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, p. 153, para. 41.
[218] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République centrafricaine, 27 janvier 2016, S/RES/2262 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Soudan, 10 février 2016, S/RES/2265 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République démocratique du Congo, 30 mars 2016, S/RES/2277 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Soudan et Soudan du Sud, 31 mai 2016, S/RES/2290 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Soudan et Soudan du Sud, 12 août 2016, S/RES/2304 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Soudan et Soudan du Sud 16 décembre 2016, S/RES/2327 (2016).

soulignent qu'il incombe au premier chef aux gouvernements de protéger les populations, sans précision particulière[219]. Enfin, les deux dernières, que l'on pourrait qualifier d'hybrides, rappellent qu'il incombe en premier lieu au gouvernement de protéger les populations « y compris »[220], ou « notamment »[221] contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, ce qui ouvre la voie à l'inclusion d'autres phénomènes dans le champ matériel.

D'autres situations de fait sont d'ailleurs parfois intégrées au champ matériel de la responsabilité de protéger. On trouve ainsi, dès la rédaction du Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, des développements qui mentionnent les catastrophes naturelles et sanitaires[222], les conflits armés[223] ou encore les violations massives des droits de l'homme[224], comme relevant de cette responsabilité. Certains vont plus loin et n'hésitent pas à mentionner la lutte contre la prolifération nucléaire, la prévention et la répression du terrorisme, la lutte contre le changement climatique, la

[219] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Burundi, 1 avril 2016, S/RES/2279 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Côte d'Ivoire, 28 avril 2016, S/RES/2284 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La protection des civils dans les conflits armés, 3 mai 2016, S/RES/2286 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République démocratique du Congo, 23 juin 2016, S/RES/2293 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Somalie, 7 juillet 2016, S/RES/2297 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Burundi, 29 juillet 2016, S/RES/2303 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Somalie, 10 novembre 2016, S/RES/2317 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Moyen-Orient, 19 décembre 2016, S/RES/2328 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Moyen-Orient (Syrie) 21 décembre 2016 S/RES/2332 (2016) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Libéria, 23 décembre 2016, S/RES/2333 (2016).

[220] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Soudan et au Soudan du Sud, 29 juin 2016, S/RES/2296 (2016) : « Soulignant […] qu'il incombe au premier chef au Gouvernement soudanais de protéger les civils se trouvant sur son territoire et sous sa juridiction, y compris contre d'éventuels crimes contre l'humanité et crimes de guerre ».

[221] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République centrafricaine, 26 juillet 2016, S/RES/2301 (2016) : « Rappelant qu'il incombe au premier chef aux autorités centrafricaines de protéger toutes les populations du pays contre, notamment, le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ».

[222] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, partie 4, « La responsabilité de réagir, Les critères décisifs : une juste cause », para. 4.20 ; voy. aussi *infra* paras. 130-137.

[223] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *Ibid.*, partie 3, « La responsabilité de prévenir, une ferme volonté de prévenir », paras 3.5 ; voy. aussi paras 3.18-3.24, « La prévention au niveau des causes profondes des conflits ».

[224] *Id.*, partie 3, « La responsabilité de prévenir, Alerte rapide et analyse », para. 3.13 ; voy. aussi p. 89, annexe B : Mode de fonctionnement de la commission, Mandat.

promotion de la démocratie, la protection de la liberté d'expression, les catastrophes nucléaires, ou encore, la protection du patrimoine culturel[225]. En outre, et si à ce jour les contextes présentés dans le chapitre VII de la charte des Nations Unies – menace contre la paix, rupture de la paix et acte d'agression – n'ont pas encore été évoqués jusqu'ici, ils pourraient l'être.

31. Deux observations découlent de ces constats. On note, d'une part, que les contours exacts du champ d'application de la responsabilité de protéger ne sont pas interprétés par tous de même manière et, d'autre part, que la multiplication des objectifs de la notion peut sembler préoccupante si l'on se place du côté de sa mise en œuvre. Plus le champ matériel sera large, plus il sera effectivement difficile de mener une action cohérente et proportionnée.

32. La première pierre de la création d'une stratégie opérationnelle de prévention au niveau international est le « plan d'action en cinq points visant à prévenir tout génocide »[226], présenté le 7 avril 2004, par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies lors d'une réunion spéciale de la Commission des droits de l'homme pour la Journée internationale de réflexion sur le génocide de 1994 au Rwanda. Certes, la question de la prévention des conflits armés avait déjà pris un tournant majeur, – en témoigne notamment la résolution 1366 de 2001 sur le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention de conflits armés[227] – cependant aucun mécanisme n'avait été envisagé, ni même imaginé, à l'endroit des crimes de masse. Seuls les constats d'échec – et d'impuissance – dans la gestion des crises rwandaise et yougoslave avaient été enregistrés.

---

[225] HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger, op. cit.*, p. 96. Voy. en particulier les notes de bas de page 349 à 356, *citant* notamment NAUMANN K., SHALIKASHVILI J., INGE L., LANXADE J. et VAN DEN BREEMEN H., *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World : Renewing Transatlantic Partnership*, Lunteren : Germany, Noaber Foundation, 2007, 152 p. ; voy. aussi SENARATNE K., « R2P or R2PT ? - The Responsibility to Protect from Terrorism », Mission permanente de la République socialiste démocratique de Sri Lanka auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, [en ligne], 17 juin 2008. Consulté le 16 juillet 2016. Url : http://www.lankamission.org/content/view/40
3/9/ ; voy. également GAGNIER S., « La responsabilité de protéger au regard de la santé et de la culture », *Revue Aspects*, n°2, 2008, pp. 111-125.

[226] Assemblée générale de l'O.N.U., Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, 24 mars 2005, A/59/2005, para. 134.

[227] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention des conflits armés, 30 août 2001, S/RES/1366 (2001).

En outre, le plan d'action en cinq points[228], s'il est un point de départ non négligeable dans la prévention des crimes de masse, n'est pas un processus abouti. En effet, il « prévoit notamment: a) la prévention des conflits armés; b) la protection des civils dans les conflits armés; c) l'élimination de l'impunité au moyen de mesures judiciaires devant les juridictions tant nationales qu'internationales; d) une alerte rapide et claire en cas de situation susceptible de dégénérer en génocide, et la mise en place au sein de l'Organisation des Nations Unies de capacités pour analyser et traiter les informations; et e) une action rapide et décisive fondée sur une série de mesures cohérentes », sans toutefois donner une réelle démarche opérationnelle[229].

À l'inverse, le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), ainsi que le Document final du Sommet mondial, ont donné une impulsion dans la création d'une mécanique préventive et précisé son dispositif, que l'on peut définir comme la « manière dont sont disposés »[230] les différents éléments. La responsabilité de prévenir est en fait dotée de toutes les caractéristiques permettant d'identifier les acteurs concernés par la prévention ou encore les mécanismes qui permettent de l'activer. C'est ainsi qu'en sus d'un champ d'application matériel singulier (Titre 1), la responsabilité de prévenir bénéficie d'un dispositif de prévention spécifique (Titre 2).

Plan de la première partie :

Titre 1 – Un champ d'application matériel singulier
Titre 2 – Un dispositif de prévention spécifique

[228] Conseil économique et social de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du Plan d'action en cinq points et les activités du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, E/CN.4/2006/84, 9 mars 2006.
[229] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan d'action en cinq points et les activités du conseiller spécial pour la prévention du génocide, 18 mars 2008, A/HRC/7/37, para 5.
[230] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 2, p. 1101.

Titre 1 - Un champ d'application matériel singulier

33. On a fondé beaucoup d'espoir sur la responsabilité de protéger pour garantir les différents acquis humanistes du droit international. Or, l'étude menée laisse à penser que le champ d'application est réduit. Cette restriction vise à « combattre cette tendance à vouloir invoquer la R2P dans tous les cas où serait en cause la sécurité humaine »[231]. Gareth EVANS, cocréateur de la notion, l'a encore affirmé en 2011 :

> *« La R2P concerne les 'quatre crimes' – pas la sécurité humaine en général, pas les violations des droits de l'homme en général, ou les situations de conflit en général, quand bien même son langage pourrait laisser penser que ces situations se prêtent à la notion. Il ne s'agit pas de la responsabilité de la communauté internationale au sens large de répondre aux catastrophes naturelles ou autres catastrophes humanitaires, à moins que certains éléments de responsabilité pénale fassent partie du tableau »*[232].

C'est pourquoi, selon lui, le concept « ne concerne ni les violations massives des droits de l'homme, ni les conflits armés, pas plus que les catastrophes naturelles et sanitaires »[233].

34. Le paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial énonce que « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». En acceptant les termes du Document final du Sommet mondial, les États ont dû, individuellement, et tous ensemble, être convaincus de l'intérêt supérieur de la protection des populations par rapport à l'entrave éventuelle à leur souveraineté. Si ce consensus n'a peut-être duré qu'un instant, comme le suggère la pratique quasi

---

[231] SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, pp. 94-100.

[232] EVANS G., « The raison d'être, scope and limits of the responsibility to protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 22. Texte original : « RtoP is about the 'four crimes' – not human security generally, human rights violations generally, or conflict situations generally, however much its language might be thought to lend itself to these situations. It is not about the wider international community's responsibility to respond to naturel disasters or other humanitarian catastrophes, unless some element of criminal responsibility comes into the picture. »

[233] *Ibid.*

nulle de la notion, il met en avant l'illusion momentanée d'un renoncement des États de leur souveraineté au profit de la protection des populations contre les atteintes les plus graves. Or l'on sait que « l'accord des États joue un rôle essentiel dans la création de la norme et dans les modalités de son application aux faits d'existence »[234]. En l'espèce, ces atteintes correspondent en réalité à des comportements si dangereux pour l'« irréductible humain »[235], qu'elles ont été érigées en crimes de droit international pénal. Là est la grille d'explication permettant d'embrasser le périmètre d'action du modèle proposé.

35. La responsabilité de prévenir est née dans un élan de prévention collectif. Dans cette idée, les outils de protection des droits de l'homme servent à protéger les droits de tous les individus, ou de certaines catégories de population, plus vulnérables. Plus généralement, les différentes conventions ont permis la construction d'un système – non achevé – visant à empêcher toute violation des droits de l'homme, au sens large. Au sein de ce système, certains outils juridiques cherchent à empêcher spécifiquement la violation des droits protégés par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, mais pas tous. Certaines violations, a priori non liées aux crimes de masse, pourraient aussi – en particulier dans l'hypothèse d'une violation massive, généralisée ou systématique – être qualifiées de crimes contre l'humanité ou de génocide. On pense notamment à la violation massive du droit à la vie ou, par exemple, à la mise en œuvre d'une politique systématique de disparitions forcées.

Il serait d'ailleurs un peu léger de ne pas s'interroger sur le caractère limité du champ matériel de la prévention, dans l'optique d'une théorie générale de la prévention. Ce caractère limité pousse certains États à proposer d'amender le Statut de Rome, et d'élargir la compétence de la Cour pénale internationale à d'autres crimes. On pense notamment à la proposition des Pays-Bas d'ajouter le crime de terrorisme dans l'article 5 du Statut[236], mais également à la proposition soumise par le Belize et Trinité-et-Tobago au sujet de l'ajout du crime de trafic international de

[234] PERELMAN C., *Traité de l'argumentation, La nouvelle rhétorique*, Paris, P.U.F., 1958, p. 5.
[235] DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, Paris : Seuil, Coll. Librairie du XXIe siècle, 1994, p. 271.
[236] C.P.I., Rapport du Groupe de travail sur les amendements, ICC-ASP/10/32, 9 décembre 2011, p. 18, Annexe III : « Pays-Bas : d'insertion du crime de terrorisme dans le Statut de Rome ».

drogues dans l'article 5 du Statut[237]. La question de l'ajout du crime d'agression, prévu au Statut de Rome, et dont la définition a été précisée le 11 juin 2010 par la Conférence des États parties au Statut de Rome lors de la Conférence de Kampala[238], se pose également.

Toutefois, en ouvrant l'application de la notion à d'autres hypothèses, le risque serait alors « de faire peser sur l'État et a fortiori la Communauté internationale un devoir de protection généralisé à tout type de risque, une sorte d'obligation de garantie contre tout imprévu »[239].

[237] C.P.I., Rapport du Groupe de travail sur les amendements, ICC-ASP/10/32, 9 décembre 2011, p. 20, Annexe IV : « Trinité-et-Tobago et Belize » ; Voy. également ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, Paris : Pedone, Coll. Centre de Droit International de l'Université Paris Ouest - Nanterre (C.E.D.I.N.), 2012, 2e édition, 1280 p. Ce manuel de droit international pénal intègre des infractions relatives à la protection de l'État, des organisations internationales et de leurs agents (pp. 279-365), mais aussi les infractions relatives aux espaces et à l'environnement (pp. 365-411), ou encore, les infractions relatives aux échanges internationaux (pp. 411-455).

[238] La définition est désormais inscrite à l'article 8 bis du Statut de Rome de la Cour pénale internationale : « 1. Aux fins du présent Statut, on entend par « crime d'agression » la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État, d'un acte d'agression qui, par sa nature, sa gravité et son ampleur, constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies. 2. Aux fins du paragraphe 1, on entend par « acte d'agression » l'emploi par un État de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies. Qu'il y ait ou non déclaration de guerre, les actes suivants sont des actes d'agression au regard de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 14 décembre 1974 : a) L'invasion ou l'attaque par les forces armées d'un État du territoire d'un autre État ou l'occupation militaire, même temporaire, résultant d'une telle invasion ou d'une telle attaque, ou l'annexion par la force de la totalité ou d'une partie du territoire d'un autre État ; b) Le bombardement par les forces armées d'un État du territoire d'un autre État, ou l'utilisation d'une arme quelconque par un État contre le territoire d'un autre État ; c) Le blocus des ports ou des côtes d'un État par les forces armées d'un autre État ; d) L'attaque par les forces armées d'un État des forces terrestres, maritimes ou aériennes, ou des flottes aériennes et maritimes d'un autre État ; e) L'emploi des forces armées d'un État qui se trouvent dans le territoire d'un autre État avec l'agrément de celui-ci en contravention avec les conditions fixées dans l'accord pertinent, ou la prolongation de la présence de ces forces sur ce territoire après l'échéance de l'accord pertinent ; f) Le fait pour un État de permettre que son territoire, qu'il a mis à la disposition d'un autre État, serve à la commission par cet autre État d'un acte d'agression contre un État tiers ; g) L'envoi par un État ou au nom d'un État de bandes, groupes, troupes irrégulières ou mercenaires armés qui exécutent contre un autre État des actes assimilables à ceux de forces armées d'une gravité égale à celle des actes énumérés ci-dessus, ou qui apportent un concours substantiel à de tels actes. » ; voy. sur ce point DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, Sources, Incriminations, Responsabilité, Paris : Pedone, 2012, ch. 4, pp. 314-342.

[239] SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger, op.cit.*, pp. 94-100.

Dès lors, si le champ matériel a été limité aux « quatre cavaliers de l'apocalypse »[240] ce n'est pas pour amoindrir la responsabilité de l'État – qui elle, est holistique –, mais bien pour définir dans quel cadre est attendue l'action de la Communauté internationale. L'objectif initial était effectivement d'« établir des règles, des procédures et des critères qui permettent de déterminer clairement s'il faut intervenir et quand et comment il faut le faire »[241]. Dans la mesure où la responsabilité de protéger est avant tout une notion opérationnelle dont l'élément « le plus crucial [est] la mise en œuvre »[242], il ne faudrait effectivement pas « diluer [la] capacité [de la notion] à mobiliser dans les cas où il y en a vraiment besoin »[243]. Cela est d'autant plus vrai que le premier rapport sur la responsabilité de protéger est relatif à sa mise en œuvre et « expose une stratégie opérationnelle de prévention »[244].

La responsabilité de protéger a ainsi été créée dans un but précis et pour des situations d'atteintes graves à l'humanité, ces dernières permettant à l'État d'être assisté – au titre du second pilier – voire même de voir sa souveraineté mise entre parenthèses au profit d'une action salvatrice, au titre du troisième pilier.

36. Réagir et prévenir sont deux types d'action obéissant à des dynamiques bien différentes. Si la réaction s'effectue lorsqu'un crime est formellement matérialisé, la prévention cherche à en stopper la réalisation. À l'inverse, pour prévenir, il faut comprendre les processus qui mènent au crime. Si le Document final énonce clairement l'objectif de la responsabilité de protéger – la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique, et les crimes contre l'humanité –, il n'apporte aucune précision particulière relative à aucune des trois formes de la responsabilité de protéger : prévenir, réagir, reconstruire[245]. Autrement

---

[240] DOMESTICI-MET M.-J., « Protecting in Libya on Behalf of the International Community », *Go.J.I.L.*, vol. 3, n°3, p. 865. Texte original : « The four horsemen of the apocalypse ».
[241] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, p. 12.
[242] DECAUX E., « Avant-propos », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 14.
[243] EVANS G., « The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has come…and Gone? », *International Relations - Sage Journals*, 2008, vol. 22, n°3, p. 295. Texte original : « we run the risk of diluting its capacity to mobilize in the case where it is really needed ».
[244] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 30.
[245] Voy. *supra* para. 4.

dit, le texte suggérerait une correspondance exacte entre la finalité de la responsabilité de protéger et celle du seul volet préventif, objet de notre étude. Il apparaît néanmoins comme une nécessité de partir – si faire se peut – du champ matériel de la responsabilité de protéger, pour pouvoir en dégager celui de la responsabilité de prévenir.

L'objet du présent titre est ainsi de dépasser la désignation initiale du champ matériel de la responsabilité de prévenir en révélant que la liste est limitée à des infractions spécifiques (Chapitre 1) et n'est pas extensible (Chapitre 2).

Plan du Titre :

Chapitre 1 – Une liste limitée à des infractions spécifiques
Chapitre 2 – Une liste non extensible

Chapitre 1 - Une liste limitée à des infractions spécifiques

37. Le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique ont la caractéristique d'être de même nature : il s'agit de comportements illicites en droit international, du fait d'auteurs, à l'encontre des desquels a été organisée une répression pénale. Le champ matériel de la responsabilité de prévenir est donc inspiré de la compétence de la Cour pénale internationale, dans cette idée d'agir, en amont, et autrement que par la dissuasion par la répression.

Notons toutefois la particularité du nettoyage ethnique, lequel n'est pas un crime en tant que tel au regard du droit international pénal en vigueur, mais un élément de la définition d'autres crimes. Nous allons l'étudier au même titre que les autres comportements, et voir comment il peut s'intégrer à l'un ou l'autre des crimes. Cependant, dans un souci de clarté, nous utiliserons le vocable *'crime'* pour chacun de ces comportements, y compris pour le nettoyage ethnique.

Bien que ces comportements sont tous les quatre mentionnés par le Document final du Sommet mondial, ils bénéficient chacun d'attributs singuliers. Une comparaison des différentes caractéristiques de ces comportements est essentielle. Cette analyse permet tout d'abord de comprendre si tous les mécanismes criminels répondent à une même logique. Une réponse négative aurait certainement des conséquences sur le champ matériel de la responsabilité de prévenir et, plus précisément, sur la nécessité de conserver, pour l'aspect préventif, tous les comportements visés par le Document final du Sommet mondial. En outre, cette comparaison donne déjà des indices sur des activités de prévention à mettre en place.

En l'espèce, cet examen permet d'isoler une partie des actes constitutifs du crime de guerre ne répondant pas au même schéma que les autres crimes. Pour cette raison, ils ne sont pas à la portée du modèle de prévention envisagé. On constate en effet une certaine hétérogénéité des éléments constitutifs des infractions visées par le paragraphe 138 du Document final (Section 1), ainsi qu'une diversité des caractéristiques propres aux auteurs de ces comportements (Section 2).

Section 1 – L'hétérogénéité des éléments constitutifs des infractions

38. Les définitions des crimes ainsi que leur interprétation opérée par les juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, du Tribunal pénal international pour Rwanda et de la Cour pénale internationale ont pour conséquence de séparer le crime de guerre des trois autres comportements. Les différences sont remarquables tant au niveau du contexte de perpétration (§1) que de la cible à atteindre (§2) ou encore de la méthode mise en œuvre (§3).

§ 1. Le contexte de perpétration

39. Le contexte de conflit armé est loin d'être indispensable pour que les comportements relevant de la responsabilité de protéger soient identifiés. Selon les termes du Secrétaire général, « les pires tragédies étaient parfois liées à des conflits en cours, mais, assez souvent – y compris dans certains des pires cas –, elles ne l'étaient pas »[246]. Le conflit armé, environnement inhérent au crime de guerre (A), place ce dernier à l'écart des trois autres crimes, qui, eux, peuvent s'exprimer indépendamment de l'existence d'un tel conflit (B).

A. Le conflit armé, environnement inhérent au crime de guerre

40. L'expression « crimes de guerre » n'apparaît pas en tant que telle dans les Statuts des juridictions pénales *ad hoc*. En effet, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie réprimande les Infractions graves aux conventions de Genève de 1949[247] ainsi que les Violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel I[248]. De la même manière, l'article 4 du Tribunal pénal international pour le Rwanda sanctionne les Violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel II[249]. Si la remarque a son importance, en ce sens que l'expression utilisée dans le contexte de la responsabilité

[246] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 6.
[247] Statut actualisé du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, septembre 2009, art. 2.
[248] *Id.*, art. 3.
[249] *Id.*, art. 4.

de protéger est celle de « crimes de guerre », on peut remarquer que tous les articles précités recouvrent un certain nombre d'actes similaires. Notons simplement que le Tribunal pénal international pour le Rwanda n'envisage pas les crimes commis dans le contexte d'un conflit armé international, du fait de la nature spécifique du conflit rwandais[250].

À l'inverse, l'article 8 du Statut de Rome est exclusivement consacré aux *crimes de guerre*. Il concerne aussi bien les actes commis au cours d'un conflit armé international[251], que ceux perpétrés dans le contexte de conflits armés internes[252], tout en excluant, logiquement, les actes engagés en dehors de tout conflit armé, à savoir les « situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire »[253].

41. Dès lors, l'acte criminel doit être commis au cours d'un conflit armé ; c'est une « condition fondamentale »[254]. Puisqu'aucun document de référence de la Cour pénale internationale ne donne de définition exacte du 'conflit armé'[255], les juges ont utilisé la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[256], laquelle affirme qu'il existe un conflit armé « chaque fois qu'il y a

---

[250] Le caractère interne du conflit rwandais a été confirmé dès le premier jugement délivré par le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Voy. en ce sens T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 621 : « Les éléments de preuve produits relativement aux paragraphes 5 à 11 de l'Acte d'accusation, notamment le témoignage du Général Dallaire, ont démontré qu'il y a eu une guerre civile entre deux groupes, à savoir d'un côté, les forces gouvernementales, les FAR, et le FPR, d'un autre côté. Les deux groupes étaient bien organisés et considérés comme de véritables armées. En outre, s'agissant de l'intensité du conflit, tous les observateurs, y compris la MINUAR et les Rapporteurs spéciaux de l'O.N.U. se sont accordés à voir dans l'affrontement entre les deux forces, une guerre, un conflit armé interne. Pour ces motifs, la Chambre conclut qu'il existait à l'époque des faits allégués dans l'Acte d'accusation un conflit armé ne présentant pas un caractère international tombant sous le coup de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949. »

[251] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, Article 8 2. a) et b).

[252] Les articles 8 2. c) et e) sont relatifs aux violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 ainsi qu'aux autres violations graves des lois et coutumes applicables dans le cadre établi du droit international.

[253] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, 17 juillet 1998, Article 8 2. d).

[254] C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 504.

[255] Qu'il s'agisse du Statut de Rome de la Cour pénale internationale ou des Éléments des crimes, la définition du conflit armé est absente. Voy. en ce sens, C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 532, *citant* TRIFFTERER O. (dir.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article*, Beck/Hart/Nomos, 2008, 2e edition, p. 291.

[256] C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 533.

recours à la force armée entre États ou un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État »[257]. Les juges ouvrent la possibilité qu'il y ait plusieurs conflits sur un même territoire[258], lesquels peuvent être de nature différente[259].

Le conflit armé non international oppose « de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux »[260]. L'intensité du conflit et l'organisation des parties sont alors les deux éléments à prendre en compte[261].

Afin de déterminer si un groupe est organisé, les juges ont dégagé une série de critères à étudier. En précisant que cette liste n'est pas exhaustive[262], les juges ont ainsi décidé de prendre en considération « la hiérarchie interne de la force ou du groupe en cause ; sa structure de commandement et les règles qui y sont appliquées ; sa capacité de se procurer des équipements militaires, notamment des armes à feu ; la capacité de la force ou du groupe en cause de planifier et de mener des opérations militaires ; et l'étendue, la gravité et l'intensité de toute intervention militaire »[263]. Notons que les groupes armés organisés n'ont pas à exercer un

---

[257] T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-AR72, *Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995, para. 70.

[258] C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 540, en particulier la note de bas de page 1644 : « Le Procureur c/ Tadić, affaire n° IT-94-1-A, Chambre d'appel, Arrêt, 15 juillet 1999 (« l'Arrêt Tadić »), par. 84. La Cour internationale de Justice (C.I.J.) a également reconnu ce principe de coexistence dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), Fond, Arrêt du 27 juin 1986, par. 219 : « Le conflit entre les forces contras et celles du Gouvernement du Nicaragua est un conflit armé "ne présentant pas un caractère international". Les actes des contras à l'égard du Gouvernement du Nicaragua relèvent du droit applicable à de tels conflits, cependant que les actions des États-Unis au Nicaragua et contre lui relèvent des règles juridiques intéressant les conflits internationaux. Or l'identité des règles minimales applicables aux conflits internationaux et aux conflits n'ayant pas ce caractère rend sans intérêt de décider si les actes en question doivent s'apprécier dans le cadre des règles valables pour l'une ou pour l'autre catégorie. »

[259] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1174 ; C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 540 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999, para. 72-77, 84.

[260] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, article 8 2. f).

[261] T.P.I.Y., Le Procureur c. Mrkšić et autres, Affaire n° IT-95-13/1-T, *Jugement*, 27 septembre 2007, para. 407.

[262] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1186.

[263] *Ibid.*, *citant* C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 537 ; Voy. également T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, para. 90 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Haradinaj et al, Affaire No IT-04-84-T, *Jugement*, 3 avril 2008, para. 60 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire

contrôle sur une partie du territoire tel qu'il leur permet de mener des opérations militaires continues et concertées[264], comme exigé par le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève[265]. De la même manière, la règle coutumière selon laquelle les groupes armés sont « sous la conduite d'un commandement responsable »[266], n'est pas nécessaire[267].

Quant au critère d'intensité du conflit « sont notamment à prendre en compte pour établir la gravité des attaques et la multiplication possible des affrontements armés leur extension dans le temps et dans l'espace, le renforcement des effectifs des forces gouvernementales, la mobilisation et la répartition des armes entre les deux parties au conflit et, dans l'affirmative, la question de savoir si le conflit a attiré l'attention du Conseil de sécurité des Nations Unies et si ce dernier a adopté des résolutions à son sujet »[268].

42. Au contraire, le conflit armé peut être qualifié d'international « s'il oppose deux ou plusieurs États »[269]. Cette qualification peut également avoir lieu pour des cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'un État tiers, que cette occupation rencontre ou non une résistance militaire[270]. De plus, un conflit armé interne qui

---

No. IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, para. 199-203 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Mrkšić et al, Affaire No. IT-95-13/1-T, *Jugement*, 27 septembre 2007, para. 407.

[264] C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 536.

[265] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, Article premier, para. 1.

[266] *Ibid.*

[267] C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 536 et plus particulièrement les notes de bas de page 1634 et 1635. La première montre que les juges des chambres préliminaires ont des interprétations différentes de l'article 8 2. f) du Statut de Rome. On peut ainsi lire : « Telle semble être la position de la Chambre préliminaire I, ICC-01/04-01/06-803, par. 232 et 233 ; la Chambre préliminaire II a adopté une interprétation différente, ICC-01/05-01/08-424-tFRA, par. 234. » La seconde explique que « les auteurs du Statut de Rome semblent avoir délibérément refusé d'y inclure les exigences supplémentaires énoncées dans le Protocole additionnel II, à savoir que les groupes armés soient sous la conduite d'un commandement responsable et exercent un contrôle sur une partie du territoire » ; Voy. finalement C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1186. Cette jurisprudence confirme la position de la chambre dans le jugement prononcé dans l'affaire Lubanga.

[268] T.P.I.Y., Le Procureur c. Mrkšić et autres, Affaire No. IT-95-13/1-T, *Jugement*, 27 septembre 2007, para. 407.

[269] T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999, para. 84.

[270] Ce développement est issu de C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 542. Ce paragraphe explique qu'un « territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie, et que l'occupation ne s'étend qu'au territoire où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer ». On peut également se référer à la note de bas de page 1651 : « ICC-01/04-01/06-803, par. 212, se fondant sur l'arrêt rendu par la C.I.J. dans l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo (République

éclate sur le territoire d'un État peut être internationalisé – ou, selon les circonstances, présenter parallèlement un caractère international – « si i) les troupes d'un autre État interviennent dans le conflit (intervention directe) ou si ii) certains participants au conflit armé interne agissent au nom de cet autre État (intervention indirecte) »[271]. Les juges de la Cour pénale internationale précisent que le conflit entre les deux États doit se dérouler à « travers leurs armées respectives ou à travers d'autres acteurs agissant en leur nom »[272]. Dans l'hypothèse où il s'agit de groupes armés non gouvernementaux, les juges recherchent l'existence d'un contrôle « global »[273], lequel est identifiable lorsque l'État « joue un rôle dans l'organisation, la coordination ou la planification des actions militaires du groupe militaire, en plus de le financer, l'entraîner, l'équiper ou lui apporter son soutien opérationnel »[274].

---

démocratique du Congo c. Ouganda), 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005, et sur les articles 42 et 43 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la Convention de La Haye (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 18 octobre 1907. L'article 42 est ainsi libellé : « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer ». L'article 43 dispose comme suit : « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ». Voir aussi ICC-01/04-01/06-803, par. 205. »

[271] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1177 et plus particulièrement la note de bas de page 2735 : « Décision relative à la confirmation des charges dans l'affaire Lubanga, par. 209. Voir aussi, Jugement Lubanga, par. 541 ; TPIY, Arrêt Tadić, par. 84 ; CIJ, Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005. Voir aussi, Décision relative à la confirmation des charges dans l'affaire Bemba, par. 223 ; Comité international de la Croix-Rouge (Jean Pictet [Dir. pub.]), Commentaire de la Convention de Genève IV (1956), page 26. »

[272] T.P.I.Y., Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para. 58 ; voy. également C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1177.

[273] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1178, note de bas de page 2737 : « Jugement Lubanga, par. 541. Voir aussi TPIY, Arrêt Tadić, par. 137 ; TPIY, Le Procureur c. Kordić et Čerkez, affaire n° IT-95-14/2-A, *Arrêt*, 17 décembre 2004, par. 306 à 308. Sur ce point, voir aussi, CIJ, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), 26 février 2007, C.I.J. Recueil 2007, par. 402 à 407. »

[274] C.P.I., Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012, para. 541 ; C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, note de bas de page 2735 au para. 1178 : « Décision relative à la confirmation des charges dans l'affaire Lubanga, para 209. Voir aussi Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para 58 ; TPIY, Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999 ; Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005. Voir aussi, Décision relative à la confirmation des charges dans l'affaire Bemba, par. 223 ; Comité international de la Croix-Rouge (Jean Pictet [Dir. pub.]), Commentaire de la Convention de Genève IV (1956), page 26. »

43. Finalement, le crime de guerre se manifeste par la violation des outils juridiques conventionnels et coutumiers du droit international humanitaire, lesquels s'appliquent exclusivement en cas de conflit armé, interne ou international. Autrement dit, c'est parce que nous en sommes en présence d'un conflit armé que des actes constitutifs de crimes de guerre peuvent juridiquement être commis, sous réserve que ces actes remplissent « l'exigence d'un lien de connexité »[275]. Il faut ainsi que « le crime en cause ait été commis pendant un conflit armé et que les actes de l'accusé soient étroitement liés à ce conflit »[276].

Les juges ont toutefois précisé qu'un lien de causalité n'était pas nécessaire. Il faut cependant que « le conflit ait joué un grand rôle dans la capacité de l'auteur du crime à le commettre, sa décision de le commettre, la manière dont il l'a commis ou le but poursuivi par là même »[277]. En ce sens, un crime de vengeance personnelle commis au cours d'un conflit armé ne pourra pas être considéré comme un crime de guerre, même si la personne assassinée appartient à l'une ou l'autre des catégories protégées par le droit international humanitaire.

B. Des crimes de masse indépendants d'une situation de conflit armé

44. Les crimes contre l'humanité, tels que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a reçu compétence pour les juger, doivent nécessairement être commis au « cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne »[278], ce critère n'est pas retenu par le Tribunal pénal international pour le Rwanda et la Cour pénale internationale. On peut penser que la spécificité des contextes liés à la création des tribunaux a influencé les rédacteurs des deux Statuts ; ils ont retenu le critère de conflit pour l'ex-Yougoslavie, *parce qu*'il y avait un conflit armé.

---

[275] T.P.I.Y, Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-A, *Arrêt*, 22 mars 2006, para. 342.
[276] *Ibid.* ; T.P.I.Y, Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-AR72, *Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995, paras. 67 et 70 ; T.P.I.Y, Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para. 55 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Rutanga, Affaire No. ITCR-96-3-A, *Arrêt*, 26 mai 2003, paras. 569-571.
[277] T.P.I.Y, Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-A, *Arrêt*, 22 mars 2006, para. 342 ; T.P.I.Y, Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para. 58.
[278] T.P.I.Y, Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999, para. 249 ; T.P.I.Y, Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para 83.

45. En réalité, le crime contre l'humanité, le nettoyage ethnique et le génocide sont indépendants du contexte dans lequel ils sont perpétrés. Les juges ne s'interrogent d'ailleurs pas sur l'existence d'un conflit, lequel, lorsqu'il existe, n'est peut-être qu'un *outil pratique* pour la bonne exécution du crime ; c'est, en quelque sorte, une « accélération du processus par la guerre »[279]. Raphaël LEMKIN a d'ailleurs parlé du génocide comme étant « fondamentalement un crime international qui est indépendant de la guerre »[280], peu de temps avant que la résolution 96 (I) de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies n'« élimine tout lien entre le génocide et le conflit armé »[281]. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a aussi précisé que « l'absence de lien entre les crimes contre l'humanité et un conflit armé international était maintenant une règle établie du droit international coutumier »[282]. L'histoire a d'ailleurs donné des exemples de génocides détachables du conflit armé (1) et également de crimes contre l'humanité apparus en l'absence d'un conflit armé (2).

1. Des génocides détachables du conflit armé

46. C'est la résolution 96(I) de l'Assemblée générale du 11 décembre 1946 qui donne, sur le plan international, la première définition du génocide[283]. Dans ce texte, adopté par les cinquante-cinq membres des Nations Unies de l'époque, on peut lire que le « génocide est le refus du droit à l'existence à des groupes humains entiers, de même que l'homicide est le refus du droit à l'existence à un individu »[284].

---

[279] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 123 et suivantes.
[280] BEAUVALLET O., *Lemkin - Face au génocide (suivi d'un texte inédit de Lemkin)*, Paris : Michalon, Coll. Le bien commun, 2011, p 85-86.
[281] *Id.*, p. 57.
[282] T.P.I.Y, Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-AR72, *Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995, para. 141.
[283] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Le crime de génocide, 11 décembre 1946, A/RES/1/96 ; Pour une étude plus approfondie sur l'histoire du terme « génocide » voy. aussi LEMKIN R., *Axis Rule in Occupied Europa, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, Clark : The Lawbook Exchange ltd., 2008, 2e edition, 712 p. ; TOTTEN S., JACOBS S., *Pionneers of Genocide Studies*, Piscataway : Transaction Publishers, 2002, édition annotée, 634 p. ; TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, 304 p. Dans ce dernier ouvrage, Yves TERNON explique que chaque auteur a une définition différente (p. 94).
[284] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution 96(I), 11 décembre 1946.

Puis, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, approuvée et soumise à signature par l'Assemblée générale dans sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948[285], offre la définition juridique toujours en vigueur du crime de génocide. C'est aujourd'hui, avec le Statut de Rome, le document de référence du crime de génocide. Cent quarante-six États sont parties à la Convention, soit environ une vingtaine de plus que ceux parties au Statut de Rome[286]. La définition du crime est identique dans les deux documents, si bien que si l'on croise les ratifications des deux Traités, cent soixante-dix-sept États sur les cent quatre-vingt-treize membres de l'ONU ont approuvé individuellement la définition du génocide[287].

Ajoutons que la définition a également été votée au niveau du Conseil de sécurité par l'intermédiaire, d'une part, de la résolution 827 du 25 mai 1993 instaurant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et son Statut et, d'autre part, de la résolution 955 du 8 novembre 1994, à laquelle est annexé le Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Notons finalement que la Cour européenne des droits de l'homme a repris la définition du génocide présente dans les différents statuts des juridictions pénales internationales[288]. En ce sens, et bien que l'ancien président Jean-Paul Costa regrette que la Cour n'ait pas donné sa propre définition[289], le génocide est qualifié par toutes les juridictions internationales de la même façon.

Le génocide est ainsi défini comme :

> *« L'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :*

[285] La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide est entrée en vigueur le 12 janvier 1951.
[286] En date du 22 juillet 2017, cent vingt-quatre États sont parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale.
[287] Seuls les dix-huit États suivants ne sont pas parties à aucun de ces deux Traités : Bhoutan, Brunei Darussalam, le Cameroun, l'Érythrée, la Guinée équatoriale, les Iles Salomon, l'Indonésie, Kiribati, La Mauritanie, la Micronésie, Oman, Palaos, le Qatar, Sao Tomé-et-Principe, la Somalie, Swaziland, le Turkménistan, et Tuvalu.
[288] Voy. notamment Cour E.D.H., Perinçek c. Suisse, *Arrêt*, 15 octobre 2015, paras. 52-61.
[289] COSTA J.-P., « La Convention et la Cour Européenne des droits de l'homme : Perspectives d'avenir », Jus Gentium Public Lecture Series organisée par la Clinique Aix Global Justice de l'Université d'Aix Marseille le 9 février 2017.

a) Meurtre de membres du groupe ;

b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;

c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;

e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe »[290].

47. Bien que la définition soit commune, la qualification même de génocide a des situations précises fait l'objet de nombreux débats, en particulier en ce qui concerne le génocide des Musulmans de Srebrenica[291], qu'on appelle d'ailleurs généralement le « massacre de Srebrenica ». On peut en effet s'interroger sur le réel caractère génocidaire d'un plan réduit à une seule ville. Cela dit, dans le cadre de cette recherche, il ne s'agit pas de procéder à la qualification des faits. Nous retenons donc, dans l'intérêt de cette réflexion, les développements effectués par les juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pour conclure à un génocide à Srebrenica.

48. En l'espèce plusieurs exemples nous permettent de comprendre que des crimes de masse peuvent être commis indépendamment d'une situation de conflit armé : le génocide des Arméniens (a), des Juifs (b), ainsi que le massacre de Srebrenica (c).

---

[290] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 6 ; T.P.I.Y, Statut actualisé, septembre 2009, art. 4 ; T.P.I.R, Statut actualisé, 31 janvier 2010, art. 2.

[291] Voy. par exemple les positions contraires de Rony BRAUMAN et William SCHABAS. Pour Rony BRAUMAN voy. son interview dans le journal Témoignage Chrétien [en ligne], 17 janvier 2008. Consulté le 14 juillet 2017. Url : http://temoignagechretien.fr/articles/societe/deux-ou-trois-choses-que-je-sais-du-mal. Rony Brauman dit ici : « le Rwanda a été dépassé par le massacre de Srebrenica. Les faits sont pourtant clairs et acceptés par tous, mais on a appelé ça un génocide. Srebrenica a été le massacre des hommes en âge de porter des armes. C'est un crime contre l'humanité indiscutable, mais on a laissé partir des femmes, des enfants, des vieillards, des gens qui n'étaient pas considérés comme des menaces potentielles. Nous sommes donc face à un massacre d'un classicisme déprimant, mais d'un très grand classicisme quand même. Que l'on en ait fait un génocide montre bien que tous les massacres d'une certaine envergure ayant fait l'objet d'une certaine préparation entrent dans cette qualification. C'est une notion qui a perdu en profondeur tout ce qu'elle a gagné en surface. » ; Voy. aussi SCHABAS W., « Was Genocide Committed in Bosnia and Herzegovina? First Judgments of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », *F.I.L.J.*, vol. 25, n° 1, 2001, pp. 23-53.

a. Le génocide des Arméniens[292]

49. La planification du « génocide arménien » n'a pas débuté dans un contexte de conflit armé. Si les massacres se situent pourtant sur la période temporelle de la Première Guerre mondiale[293], la volonté de détruire en tout ou en partie les individus du groupe « arménien » remonte à plusieurs années précédant le conflit mondial, et bien avant que la Turquie ne s'allie officiellement à l'Allemagne le 29 octobre 1914. Les historiens identifient, en effet, les massacres hamidiens et les massacres de Cilicie ou d'Adana comme deux préludes « proto-génocidaires »[294] au génocide. Les premiers, situés entre 1894 et 1896, sont accomplis sous l'impulsion du Sultan de l'Empire ottoman Abdülhamid II, tandis que les seconds ont eu lieu entre le 14 et le 27 avril 1909 après la prise de pouvoir des Jeunes-Turcs du Comité Union et Progrès[295].

Le génocide en tant que tel[296] a débuté, le samedi 24 avril 1915 par une rafle à Constantinople au cours de laquelle 2 345 membres de l'élite arménienne sont tués[297]. La déportation de la population arménienne commence presque au même moment. Le 15 septembre 2015, un télégramme transmis par Talaat Pacha, ministre de l'Intérieur, à la direction des Jeunes-Turcs de la préfecture d'Alep, complètera la phase de préparation[298]. Ce message codé informe que « *le gouvernement a décidé*

---

[292] Le génocide des Arméniens représente environ 1 200 000 morts. Plus une étude approfondie de ce crime de masse, voy. notamment BOZARSLAN H., DUCLERT V., KEVORKIAN R., *Comprendre le génocide des Arméniens – 1915 à nos jours*, Paris : Le Tallandier, 2015, 384 p. ; voy. aussi TERNON Y., *Les Arméniens, Histoire d'un génocide*, Paris : Seuil, Coll. Points Histoire, 1996, 436 p.

[293] Les historiens situent le génocide des Arméniens sur la période allant d'avril 1915 à juillet 1916.

[294] DADRIAN V., *Histoire du génocide arménien*, Paris : Stock, Coll. Essais Documents, 1996, p. 132.

[295] Voy. notamment TERNON Y., *Les Arméniens, Histoire d'un génocide*, *op. cit.*, p 157 : « Les Arméniens répliquent par la création de partis inspirés par les mouvements révolutionnaires russes, ce qui fournit au sultan l'occasion de justifier les massacres qu'il organise de 1894 à 1896 en invoquant la répression d'une révolte. Bien que ces massacres qui font plus de 200 000 victimes arméniennes aient un caractère génocidaire, ils n'ont cependant pas pour but d'exterminer les Arméniens, mais de réduire leur nombre, de les affaiblir économiquement, de stimuler un mouvement d'émigration afin de faciliter l'installation des émigrés musulmans tout en testant les réactions des Puissances et en donnant au mouvement révolutionnaire arménien une importance qu'il n'a pas encore, dans l'empire du moins. »

[296] Précisons que le crime de « génocide » n'existe pas encore au moment du génocide des Arméniens.

[297] KOTEK J., RIGOULOT P., *Le siècle des camps*, Paris : Lattès, 2000, p.112.

[298] Voy. ici BEAUVALLET O., *Lemkin - Face au génocide (suivi d'un texte inédit de Lemkin)*, *op. cit.*, p. 16 *citant* « Raphael Lemkin's Dossier on the Armenian Genocide », Center for Armenian Remembrance, Glendale, California, 2008, p. 14 : « Revenant sur ce sujet dans Axis Rule in

de détruire tous les Arméniens résidant en Turquie »[299]*. Il précise qu'« il faut mettre fin à leur existence, aussi criminelles que soient les mesures à prendre [et qu'il] ne faut tenir compte ni de l'âge, ni du sexe »*[300].

D'autres arguments furent cependant utilisés pour parvenir à l'objectif de destruction du groupe. Ainsi, « sur l'allégation d'actes de trahison, de séparatisme et autres crimes analogues imputés aux Arméniens en tant que minorité nationale, les autorités ottomanes ordonnèrent, pour des raisons de sécurité nationale, la déportation en sa totalité de la population arménienne des provinces de l'est et du sud-est de l'empire »[301]. Le conflit armé fut par la suite considéré comme « une chance [qui] se présentait »[302] au gouvernement ottoman pour exécuter un plan programmé bien en amont.

b. Le génocide des Juifs

50. En ce qui concerne la Shoah, on peut considérer que le conflit armé n'a également été qu'une *modalité pratique* pour arriver au génocide. Le plan génocidaire était déjà matérialisé et prêt à être mis en œuvre. Le parti nazi a en effet été créé en 1919 et Adolf Hitler a écrit *Mein Kampf* entre 1924 et 1926, livre dans lequel l'idéologie raciste est clairement établie et consiste à « détruire », selon une formule qui peut sembler étrange, « l'État juif actuel »[303]. Qui plus est, le 1er avril 1933, soit bien avant le début de la Seconde Guerre mondiale, une journée de boycott des magasins juifs est organisée. On assiste alors au départ de 100 000 Juifs

---

Occupoed Europe, Lemkin considère que, dès l'origine, les Turcs avaient mis au point leurs plans d'extermination raciale avec un soin extrême. »

[299] BARBICHE J.-P., OMMUNDSEN L. (dir.), *Sociétés réconciliées ? : Des peuples à la recherche d'un compromis entre passion et raison*, Paris : L'Harmattan, 2008, p. 31.

[300] *Id*., p. 31.

[301] DADRIAN V., *Histoire du génocide arménien*, *op. cit*., p. 359 ; TERNON Y., *Les Arméniens, Histoire d'un génocide*, *op. cit*., p. 155 et suivantes. Voy. en particulier p. 166-168 : « Les Arméniens ne sont plus seulement des révolutionnaires, mais des traîtres et des espions de la Russie. […] La presse turque développe une propagande de haine et dénonce la trahison des Arméniens, ce qui a pour effet de renforcer dans la population la conviction d'un complot arménien. »

[302] CHURCHILL W., *The World Crisis, Vol IV: 1916-1918, Part II*, Londres : Thornton Butterworth Limited, 1927, p. 405.

[303] HITLER A., *Mein Kampf*, [en ligne], 1936, p. 235. Consulté le 20 avril 2015. Url : http://tybbot.free.fr/Tybbow/Livres/Hitler/Mein%20Kampf%20%281926%29.pdf. Précisons que dans ce document, « l'État Juif actuel » fait référence aux territoires sur lesquels étaient implantées des populations juives à cette époque.

quittant l'Allemagne pour d'autres États européens ou pour s'installer en Palestine, où des implantations de kibboutz existent déjà depuis 1935.

51. L'enchaînement génocidaire est donc déjà engagé au moment où débute la Seconde Guerre mondiale, le 1er septembre 1939, date du jour où l'Allemagne envahit la Pologne ; la Nuit de Cristal a effectivement eu lieu dans la nuit du 9 au 10 novembre 1938[304]. Le conflit armé a sans doute été un moyen de parvenir à l'objectif de destruction du groupe. En ce sens, la logique n'est pas celle d'un conflit armé duquel émergent différents groupes de population, dont un serait ensuite particulièrement visé. Nous sommes au contraire en présence d'une volonté de mettre en œuvre un génocide, avec, pour y parvenir, le conflit armé comme meilleur contexte. En réalité, « les crimes contre l'humanité commis pendant la guerre, et en particulier le génocide des Juifs, n'étaient pas intrinsèquement liés à la guerre d'agression [: ils] constituaient un crime en soi »[305].

Autrement dit, *et bien que cette hypothèse demeure invérifiable*, si la Seconde Guerre mondiale n'avait pas eu lieu, l'extermination des Juifs aurait *peut-être* quand même existé, d'une autre façon, *peut-être* uniquement à l'échelle nationale et non européenne. En ce sens, « l'Holocauste [est] l'exemple emblématique » d'atrocités ayant eu lieu « durant un conflit armé, mais sans lien direct avec lui »[306]. Yves TERNON n'hésite d'ailleurs pas à dire qu'en « 1935, Hitler avait confié […] son intention d'utiliser le prétexte de la guerre pour éliminer les inaptes »[307] et qu'il « attendait la guerre pour ordonner la mise à mort des enfants nés porteurs d'une malformation grave »[308].

---

[304] Lors de cette nuit-là, des centaines de lieux de cultes, commerces et entreprises juifs ont été saccagés et de nombreux Juifs ont été assassinés. Au cours de cette nuit, des dizaines de milliers de Juifs ont également été déportés. Plus une étude approfondie voy. par exemple THALMANN R., FEINERMANN E., *La nuit de Cristal*, Paris : Laffont, 1972, 244 p.

[305] DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 44.

[306] JEANGENE VILMER J.-B., *La responsabilité de protéger*, Paris : P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2015, p. 22.

[307] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 199.

[308] *Id.*, p. 22. Précisons ici qu'Yves TERNON fait référence à des crimes commis sur des personnes handicapées, lesquelles ne constituent pas un groupe au sens de la définition du génocide.

c. Le massacre de Srebrenica

52. Dans la crise yougoslave, le conflit armé précède l'entreprise génocidaire ainsi que les crimes contre l'humanité, pensés peu avant leur commission. Le conflit est, au départ, un conflit politico-territorial provoqué par la dislocation de l'État fédéral de Yougoslavie. Dans celui-ci s'affrontent la volonté des Serbes d'imposer les contours d'une « Grande Serbie », celle des Croates d'Herzégovine de se rattacher à la Croatie et celle des Musulmans de Bosnie-Herzégovine de garder intacte la République fédérative de Bosnie Herzégovine, dans laquelle ils représentent une majorité relative de la population.

Bien que les juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ne puissent pas déterminer avec précision la date de formation du plan génocidaire de Srebrenica, ils partent de la directive 7 du 8 mars 1995 pour prouver le début de la mise en œuvre de l'entreprise criminelle. Dans cet ordre écrit, les commandants de l'armée de la République serbe de Bosnie (VRS) se réfèrent à la planification d'opérations de combat « créant une situation insupportable d'insécurité totale, sans espoir de survie pour les habitants de Srebrenica et Zepa »[309]. Ils retiennent également le 13 juillet 1995, date à laquelle se réunissent les principaux commandants de l'armée de la République serbe de Bosnie comme date d'entente en vue de commettre le génocide[310]. Avant cette date, il n'existe aucune preuve relative à l'entreprise génocidaire. Celle-ci ne concerne d'ailleurs *que* la ville de Srebrenica et des actes perpétrés entre le 13 et le 17 juillet 1995.

Le conflit armé, ayant débuté quatre ans plus tôt et se situant sur un territoire bien plus vaste que la seule ville de Srebrenica, ne constitue que le contexte dans lequel le génocide a eu lieu. Le conflit et le génocide sont donc clairement dissociés, ce dernier ayant *seulement* permis aux « architectes »[311] de l'opération de mettre leur plan à exécution, dans la zone qu'ils contrôlaient. C'est pourquoi toutes les

[309] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popovic et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 199 ; voy. aussi dans la même affaire l'exhibit numéro P00005 « RS Supreme Command Directive 7, 8 March 1995 ».
[310] *Id.*, para. 886.
[311] *Id.*, para. 1410.

attaques survenues lors du conflit ne peuvent pas être qualifiées de génocide, crime qui nécessite une analyse stricte des éléments constitutifs de l'infraction.

2. Des crimes contre l'humanité hors de tout conflit armé

53. Le crime contre l'humanité[312] n'a jamais fait l'objet d'un traité, et bien que sa définition ait été adoptée pour la première fois dans le Statut du Tribunal militaire international établi à Nuremberg[313], puis dans la Charte du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (Tribunal de Tokyo) du 19 janvier 1946[314], il n'y a « pas de définition uniforme »[315]. Pour cette raison, les crimes contre l'humanité n'ont pas bénéficié d'une « unanimité comparable à celle du génocide »[316], d'autant plus qu'au départ leur application est « limité[e] à la répression des crimes japonais et nazis »[317]. Il faudra en effet attendre 1996 pour que la Commission du droit international adopte un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et, à l'intérieur, une définition du crime contre l'humanité ayant vocation à s'appliquer dans tout contexte[318].

---

[312] Pour les ouvrages sur le crime contre l'humanité, voy. notamment : ROULOT J-F, *Le crime contre l'humanité*, Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, 2003, 442 p. ; DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit*., 524 p. ; BASSIOUNI C., *Crimes Against Humanity, Historical Evolution and Contemporary Application*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, 845 p.

[313] Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et statut du tribunal international militaire. Londres, 8 août 1945, art. VI c) : « Crimes contre l'humanité : L'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation ou tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions sont commis à la suite d'un crime contre la paix ou d'un crime de guerre, ou en liaison avec ces crimes. »

[314] Charte du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (Tribunal de Tokyo) du 19 janvier 1946, art. 5 c). Précisions toutefois qu'aucune condamnation n'a été prononcée sous cette incrimination-là.

[315] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 285.

[316] FERNANDEZ J., « Prévention des violations des droits de l'homme dans le cadre du droit international pénal », *in* DECAUX E. et TOUZE S., *La prévention des violations des droits de l'homme, Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013*, *op. cit*., p. 190.

[317] ROULOT J-F, *Le crime contre l'humanité*, *op. cit.*, p.13.

[318] Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et commentaires y relatifs, 1996, art. 18 : « On entend par crime contre l'humanité le fait de commettre, d'une manière systématique ou sur une grande échelle et à l'instigation ou sous la direction d'un gouvernement, d'une organisation ou d'un groupe, l'un des actes ci-après :
a) Le meurtre ;
b) L'extermination ;
c) La torture ;
d) La réduction en esclavage ;
e) Les persécutions pour des motifs politiques, raciaux, religieux ou ethniques ;

Plus récemment, les statuts des trois juridictions pénales internationales instituées depuis la fin de la Guerre froide[319] - i.e. l'article 5 du Statut actualisé du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[320], l'article 3 du Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda[321] et l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale[322] - le définissent. Au fur et à mesure de la rédaction de ces textes, les conditions encadrant le crime contre l'humanité ont changé, si bien que les trois définitions ne sont pas identiques.

54. Cela étant, puisque la Cour pénale internationale est une juridiction à vocation permanente, il est pertinent de retenir la définition donnée par son Statut. Plus aboutie, plus consensuelle aussi, la Cour pénale internationale a su se doter d'un Statut surmontant le côté « *ad hoc* » des tribunaux. C'est pourquoi, dans le

---

f) La discrimination institutionnalisée pour des motifs raciaux, ethniques ou religieux comportant la violation des libertés et droits fondamentaux de l'être humain et ayant pour résultat de défavoriser gravement une partie de la population ;
g) La déportation ou le transfert forcé de populations, opérés de manière arbitraire ;
h) L'emprisonnement arbitraire ;
i) La disparition forcée de personnes ;
j) Le viol, la contrainte à la prostitution et les autres formes de violence sexuelle ;
k) D'autres actes inhumains qui portent gravement atteinte à l'intégrité physique ou mentale, à la santé ou à la dignité humaine, tels que mutilations et sévices graves. »

[319] D'autres juridictions à caractère international – mixtes ou hybrides – existent. C'est le cas du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL). Créé par un Accord entre l'O.N.U. et le Gouvernement sierra-léonais du 16 janvier 2000, et entériné par la résolution 1315 du Conseil de sécurité du 14 août 2000, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone est considéré comme une juridiction mixte, « habilitée à juger les personnes qui portent la plus lourde responsabilité des violations graves du droit international humanitaire et du droit sierra-léonais ». Le crime contre l'humanité, ne faisant pas partie des violations graves du droit international humanitaire ou du droit sierra-léonais, entre pourtant dans sa compétence ratione materiae. L'article 2 du Statut, en effet, incrimine des crimes commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre les populations civiles. Là encore, à la différence du Traité de Rome, on retrouve le caractère cumulatif de l'attaque qui doit être généralisée et systématique. Les chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens (CETC) sont également compétentes pour juger des personnes ayant commis un crime contre l'humanité. La loi relative à la création de chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour la poursuite des crimes commis durant la période du Kampuchéa démocratique, adoptée le 2 janvier 2001, comporte un article dédié au crime contre l'humanité. Cette fois-ci, l'attaque peut être généralisée ou systématique, mais doit être lancée pour des motifs nationaux, politiques, ethniques, raciaux ou religieux. A l'inverse, le statut du Tribunal spécial pour le Liban (TSL), institué par la Résolution 1757 du Conseil de sécurité du 30 mai 2007 est le seul qui n'envisage pas les crimes contre l'humanité. Si l'article 2 du Statut dispose que « sont applicables [les] dispositions du Code pénal libanais relatives à la poursuite et à la répression des actes de terrorisme, des crimes et délits contre la vie et l'intégrité physique des personnes, des associations illicites et de la non-révélation de crimes et délits, […] et [les] articles 6 et 7 de la loi libanaise du 11 janvier 1958 renforçant les peines relatives à la sédition, à la guerre civile et à la lutte confessionnelle », aucun de ces textes ne fait aucune référence au crime contre l'humanité.

[320] T.P.I.Y., Statut actualisé, septembre 2009.

[321] T.P.I.R., Statut actualisé, 31 janvier 2010.

[322] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998.

cadre de cette recherche, nous définirons le crime contre l'humanité comme « l'un quelconque des actes » de l'article 7 du Statut de Rome[323], « lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque ».

Les actes en question sont le meurtre, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation ou le transfert forcé de population, l'emprisonnement ou tout autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international, la torture, le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable, la persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, les disparitions forcées de personnes, le crime d'apartheid, ainsi que les autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale[324].

Les juges rendant le premier jugement de la Cour pénale internationale n'ont pas eu à interpréter l'article 7 du Statut[325], mais, dans l'affaire Katanga, le second procès, ils ont précisé les différentes étapes de l'identification du crime contre l'humanité[326]. Pour ce faire, ils se sont appuyés sur la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. La chambre a en effet estimé « utile de souligner que, pour interpréter les termes de l'article 7 du Statut et, si besoin, des Éléments des crimes, il y a lieu de faire référence à la jurisprudence des tribunaux ad hoc dans la mesure où elle dégage une règle de valeur coutumière pertinente, au

[323] C.P.I, Statut, 17 juillet 1998, art. 7 a) à k).
[324] *Ibid.*
[325] Thomas Lubanga Dyilo a été déclaré « coupable des crimes de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans la Forces Patriotiques pour la libération du Congo (FPLC) et du fait de les avoir fait participer activement à des hostilités, au sens des articles 8-2-e-vii et 25-3-a du Statut, de début septembre 2002 au 13 août 2003 ».
[326] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, paras. 1097-1099.

sens de l'article 31-3-c de la Convention de Vienne »[327]. Ces actes constitutifs du crime sont parfois commis au cours d'un conflit armé, d'autres fois en dehors d'un tel contexte. Dans cette dernière hypothèse, on recense les meurtres massifs commis au Katanga (a), les actes de terrorisme (b), ainsi que la pratique généralisée de l'esclavage en Mauritanie (c).

a. Les meurtres massifs commis au Katanga

55. Pendant l'époque coloniale[328], de nombreux individus originaires des provinces des Kasaï et d'ethnie Luba se sont implantés au Katanga[329], au sud de l'actuelle République démocratique du Congo, pour travailler dans les mines et les chemins de fer. Or, les populations originelles du Katanga étaient des Lundas. Quelques jours après l'indépendance de la RDC, Moïse Tshombe a proclamé la sécession de la Province du Katanga[330], lequel sera baptisé l'État du Katanga jusqu'en 1963.

De façon plus générale, à partir de l'indépendance, les Katangais se sont sentis « politiquement marginalisés et reprochaient aux Kasaïens d'occuper trop d'emplois et de postes de direction, notamment dans la principale société minière, la Gécamines »[331]. Ce conflit, intense à l'époque où les Lundas, sous Moïse Tshombe, avaient proclamé un État Katangais, a repris à plusieurs reprises dans l'homme du Congo, notamment dans les années 90, dont il est question ici. On retrouve cette opposition entre les groupes humains au sein des deux principaux partis politiques. D'un côté, le Président MOBUTU et les Katangais au sein de l'Union des fédéralistes et républicains indépendants (UFERI), et, de l'autre, l'Union pour la démocratie et le progrès social soutenue (UDPS) par les Kasaïens, dirigée par Étienne TSHISEKEDI, lui-même originaire du Kasaï oriental.

[327] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1100.
[328] De 1908 à 1960, le territoire fait partie du Congo Belge.
[329] Cette région est dénommée Shaba de 1971 à 1997.
[330] La proclamation d'indépendance de l'État du Katanga date du 11 juillet 1960.
[331] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo, août 2010, para. 90.

Rapidement, « le conflit politique entre l'UFERI et l'UDPS prit une coloration tribale »[332], les premiers issus de l'ethnie Lunda[333], les seconds de l'ethnie Luba. En effet, le gouverneur du Shaba[334], Kyungu wa Kumwanza, « a rendu responsables [les Kasaïens] de la plupart des problèmes de la province et a appelé les Katangais à les expulser »[335].

De là est née la formation militaire de la jeunesse de l'Union des fédéralistes et républicains indépendants (la JUFERI)[336]. La campagne de déplacement forcé s'est alors matérialisée par des attaques des miliciens de la JUFERI contre des civils kasaïens dès la fin 1991, mais également par des renvois systématiques de travailleurs kasaïens des emplois publics comme le « secteur de l'enseignement, des hôpitaux, des entreprises publiques, des associations sportives, des médias d'État et de l'administration »[337] et privés, comme cela a été le cas en matière de culture agricole. De nombreux pillages ont également été recensés.

Ainsi, « entre septembre et novembre 1992, la JUFERI a mené, avec la complicité des autorités locales et provinciales, une campagne de persécution et de déplacement forcé contre les Kasaïens de Likasi, Kipushi, et Kolwezi »[338]. Selon les chiffres d'Amnesty International[339], en août 1992, plus de 500 membres du groupe ethnique des Lubas ont été tués et plus de 100 000 déplacés lors d'attaques lancées par des membres de l'ethnie Lunda. Ces meurtres et déplacements forcés, actes constitutifs de crimes contre l'humanité, ont bien été commis en dehors de tout conflit armé.

---

[332] Rapport du Projet Mapping…, *op. cit*., para. 135.
[333] Les membres de l'Union des fédéralistes et des républicains indépendants sont de l'ethnie Lunda, à l'exception de Joseph Désiré Mobutu qui provient de la Province de l'Équateur et est Ngbandis.
[334] Le Shaba est le nom donné au Katanga après la défaite de la sécession.
[335] Rapport du Projet Mapping…, *op. cit*., para. 135.
[336] La JUFERI était organisée comme une milice. Elle comprenait plusieurs branches parmi lesquelles la Division spéciale Ononai chargée d'éliminer les ennemis du mouvement, la Division spéciale PUMINA chargée des attaques contre les Kasaïens (torture, bastonnades, incendies des maisons etc.) et le groupe des Ninjas pratiquant les arts martiaux et chargés d'assurer la protection des dirigeants de l'UFERI.
[337] Rapport du Projet Mapping…, *op. cit*., para. 136.
[338] *Id.*, para. 137 : « En quelques mois, près de 60 000 civils, soit près de la moitié de la population kasaïenne de Likasi s'est réfugiée dans la gare et dans les athénées dans l'attente d'un éventuel retour au calme ou d'un train pour quitter la ville. »
[339] AMNESTY INTERNATIONAL, Bulletin mensuel, octobre 1993, n° d'index : NWS 21/007/1993, 30 septembre 1993, p. 8.

b. Les actes de terrorisme

56. Si l'on s'interroge maintenant sur les actes de terrorisme, on remarque que le Conseil de sécurité effectue régulièrement un parallèle entre les actes de terrorisme et les crimes contre l'humanité en précisant que « les attaques généralisées ou systématiques dirigées contre des populations civiles […] peuvent constituer un crime contre l'humanité »[340]. Si cet organe politique n'hésite pas à intégrer certains actes de terrorisme dans la définition du crime contre l'humanité, c'est surtout la doctrine qui a permis cette inclusion. En effet, dès 2002, année de mise en vigueur du Traité de Rome, Philippe KIRSCH décide d'examiner l'application des conditions du crime contre l'humanité aux attentats du 11 septembre 2001[341] et conclut qu'il « est vraisemblable que ces conditions pourraient être satisfaites »[342]. En ce sens, et relativement au terrorisme, « de nombreux éléments [permettent] d'affirmer qu'il s'agit non seulement d'une infraction internationale grave, mais encore qu'elle entre dans la catégorie des crimes internationaux les plus graves »[343].

Plus récemment, Alex BELLAMY affirme qu'il « ne fait aucun doute que la R2P établit une responsabilité de protéger les Irakiens et les Syriens de Daesh »[344]. Il qualifie même certains actes perpétrés par l'État islamique de crimes contre l'humanité. Ainsi, « l'État islamique a tué, décapité, poignardé, matraqué, brûlé et torturé ses victimes non armées, chacun de ces actes [pouvant être qualifiés de] crime contre l'humanité »[345].

---

[340] Voy. notamment Résolution du Conseil de Sécurité de l'O.N.U Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 15 août 2014, S/RES/2170 (2014)

[341] Philippe KIRSCH précise bien sûr qu'au moment des attentats le Statut de la Cour pénale internationale n'était pas en vigueur. Voir KIRSCH P., « Terrorisme, crimes contre l'humanité et Cour pénale internationale », *in Livre noir, Actes du colloque Terrorisme et responsabilité pénale internationale*, S.O.S ATTENTAT, 5 février 2002, p. 119.

[342] *Id.* p. 121.

[343] DOUCET G., « Terrorisme : violation grave du droit international », *in Livre noir, Actes du colloque Terrorisme et responsabilité pénale internationale, op. cit.*, p. 29.

[344] BELLAMY A., « The Islamic State and the Case for the Responsibility to Protect », opencanada.org [en ligne], 20 avril 2015. Consulté le 3 mai 2015. Url : https://www.opencanada.org /features/the-islamic-state-and-the-case-for-responsibility-to-protect/.

[345] BELLAMY A., « The Islamic State and the Case for the Responsibility to Protect », opencanada.org [en ligne], 20 avril 2015. Consulté le 3 mai 2015. Url : https://www.opencanada.org /features/the-islamic-state-and-the-case-for-responsibility-to-protect/. Texte original: « The IS has shot, beheaded, knifed, bludgeoned, burned and tortured its unarmed victims – every one of these instances a crime against humanity. »

57. On voit donc que certains actes de terrorisme pouvant constituer des crimes contre l'humanité sont commis dans un contexte différent de celui du conflit armé. On peut d'ailleurs regretter que les juridictions pénales internationales n'aient pas encore saisi l'opportunité d'enquêter sur des actes de terrorisme en tant que crimes contre l'humanité[346].

c. La pratique généralisée de l'esclavage en Mauritanie

58. La jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie – et, depuis peu, de la Cour pénale internationale – a dégagé le fait que si le crime contre l'humanité est matérialisé par la commission d'actes de violence, ceux-ci ne sont pas limités à l'utilisation militaire de la force, mais peuvent également revêtir la forme de mauvais traitements[347]. L'article 7 1) c. du Statut de Rome pose donc, logiquement, la réduction en esclavage en acte constitutif du crime contre l'humanité[348]. C'est aussi pourquoi la liste des actes constitutifs du crime a été étoffée, et ont été ajoutés, dans le statut de la Cour pénale internationale, l'« esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée et toute autre forme de violences sexuelles de gravité comparable », les « disparitions forcées » et l'« apartheid ».

59. En Mauritanie, la réforme constitutionnelle de 2012[349], modifiant les dispositions de l'article 13 de la Constitution, place l'esclavage et toute forme d'asservissement de l'être humain au rang de « pratiques constituant des crimes

---

[346] Le crime de terrorisme devait au départ relever de la compétence de la Cour pénale internationale. Voy. en ce sens Document de l'O.N.U., Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale, 17 juillet 1998, A/CONF.183/10* : « Regrettant de n'avoir pu dégager une définition généralement acceptable des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue, qui auraient pu relever de la compétence de la Cour ». Plus une étude plus approfondie voy. DOUCET G. (dir.), *Terrorisme, victimes, et responsabilité pénale internationale*, Paris : Calmann-Lévy, Coll. Sciences et techniques, 2004, 544 p.

[347] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 543 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kordić and Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Arrêt*, 17 décembre 2004, para. 666 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, para. 182 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Krajišnik, Affaire No. IT-00-39-T, *Jugement*, 27 septembre 2006, para. 706 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para. 86.

[348] Sur ce point précis voy. JOS E., « L'esclavage comme crime contre l'humanité », *in* ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, *op. cit*., pp. 189-195.

[349] République islamique de Mauritanie, Loi Constitutionnelle n° 2012-015 portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991, 20 mars 2012.

contre l'humanité ». Pourtant, ce pays a longtemps fait de ces agissements une habitude, laquelle persiste d'ailleurs en partie de nos jours. On compte, dans cet État, deux principaux groupes de peuplement : « une souche d'origine berbère et arabe dont les membres sont couramment appelés les Maures et une souche négro-africaine composée de plusieurs ethnies qui sont, par ordre d'importance numérique, les Halpulaaren (regroupant les Toucouleur et les Peul), les Soninké, les Wolof et les Bambaras »[350].

Historiquement, les Maures forment le groupe dominant du pays. Quant au groupe des Harratines, également appelés Maures noirs, « d'origine noire, mais culturellement arabisés »[351], ils sont des descendants des « Noirs africains qui vivaient le long du fleuve Sénégal »[352], et qui étaient devenus esclaves des Maures. Ces derniers sont considérés et utilisés comme des esclaves depuis des siècles.

60. La Mauritanie a pourtant, officiellement aboli l'esclavage alors qu'elle était encore une colonie française[353]. En outre, le Préambule de la Constitution du 20 mai 1961, adoptée au lendemain de l'indépendance[354], fait référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. La loi du 3 septembre 2007, incriminant l'esclavage et réprimant les pratiques esclavagistes[355], est finalement, et pour la première fois dans cet État, le texte juridique condamnant à une peine de cinq à dix ans et une amende de 500 000 à 1 000 000 ouguiyas[356] « quiconque réduit autrui en esclavage ou incite à aliéner sa liberté ou sa dignité ou celle d'une personne à sa charge ou sous sa tutelle, pour être réduite en esclave »[357].

---

[350] MARCHESIN P., *Tribus, ethnies et pouvoir en Mauritanie*, Paris : Karthala, Coll. Hommes et Sociétés, 2010, Nouvelle Édition, p 11.
[351] *Ibid.*
[352] HACHET I., « Mauritanie. Les derniers négriers », courrierinternational.com, [en ligne], 7 mars 2014. Consulté le 15 mars 2014. Url : http://www.courrierinternational.com/article/2014/03/04/les-derniers-negriers.
[353] République française, Abolition définitive de l'esclavage dans les colonies françaises, Décret du 27 avril 1948.
[354] La date d'indépendance de la Mauritanie est le 28 novembre 1960.
[355] République islamique de Mauritanie, Loi n° 2007 – 048 du 3 septembre 2007 portant incrimination de l'esclavage et réprimant les pratiques esclavagistes, Journal officiel, 2007-10-30, n° 1154, pp. 1262-1264. Notons ici la caducité de l'ordonnance nº 081-234 du 9 novembre 1981 portant sur l'abolition de l'esclavage sous toutes ses formes, pour laquelle aucun décret d'application n'a été adopté.
[356] Pour information, 1 euros équivaut à 330 ouguiyas (taux de change applicable au 13 février 2015).
[357] République islamique de Mauritanie, Loi n° 2007 – 048 du 3 septembre 2007, *op. cit.*, art. 4.

Cela étant, le rapport de 2008 de la Commission nationale des droits de l'homme mauritanienne présente un bilan particulièrement négatif de l'état des pratiques esclavagistes en Mauritanie[358]. Contre ces pratiques a été fondée l'Initiative pour la résurgence du mouvement abolitionniste, dont le président est Biram DAH ABEID. Selon lui, « la loi qui criminalise l'esclavage n'a jamais été appliquée : les Harratines, qui représentent 20 % de la population, sont toujours des esclaves par ascendance et, à ce titre, considérés comme la propriété des Arabo-Berbères. Ce sont des objets. Ils n'ont pas droit à l'éducation, à la propriété, à l'état civil » [359]. Les derniers rapports onusiens, et plus précisément celui de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavages, y compris leurs causes et leurs conséquences, Gulnara SHAHINIAN, sont moins catégoriques et s'efforcent, au contraire, de mentionner chacune des avancées effectuées par le gouvernement mauritanien et la population[360].

61. Que ces pratiques perdurent de façon systématique, généralisée ou non, là n'est pas l'objet immédiat de notre étude. Par contre, on comprend à partir de cet exemple à quel point le contexte du crime contre l'humanité peut être tout autre que celui d'un conflit armé. À la différence de contexte dans lequel le crime peut être perpétré, s'ajoute celle de la cible de l'auteur du crime, laquelle, nous allons le voir, est sensiblement distincte d'un comportement à l'autre.

[358] Cour nationale des droits de l'homme mauritanienne, Rapport annuel 2008-2009, Nouakchott, août 2009, 91 p. Voy. en particulier p. 30, para. 2.4 : « Les pratiques esclavagistes persistent encore dans le pays en particulier dans le milieu rural où des litiges fonciers de grande ampleur opposent de plus en plus les anciens maîtres et les anciens esclaves qui ne veulent plus exploiter la terre au profit de tiers. »

[359] DAH ABEID B. « En Mauritanie, les Haratines sont traités comme des objets », Jeune Afrique [en ligne], 18 avril 2014. Consulté le 18 avril 2014. Url : http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2779p020.xml2/.

[360] Conseil des droits de l'Homme, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, suivi et application de la déclaration et du programme d'action de Durban, 20 février 2008 ; voy. également Conseil des droits de l'Homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences, Mme Gulnara Shahinian - Additif - Mission de suivi en Mauritanie, A/HRC/27/53/add.1, 26 août 2014.

§ 2. Le but de la perpétration

62. Si l'auteur du crime de guerre cherche à obtenir des avantages militaires (A), le responsable d'un crime contre l'humanité ou d'un génocide s'attaque à l'humanité (B).

A. Obtenir des avantages militaires

63. Une des premières remarques concernant les cibles des auteurs des crimes de guerre est que ceux-ci ne visent pas exclusivement des êtres humains. En effet, sur les cinquante actes constitutifs de crimes de guerre, listés aux paragraphes a) à e) de l'article 8 du Statut de Rome, quinze visent des biens protégés[361], des bâtiments[362], ou encore l'environnement naturel[363]. Ainsi, « la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire »[364] entrent dans la catégorie des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949, au même titre que « la saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des œuvres d'art et à des œuvres de caractère scientifique »[365] constituent des violations des lois ou coutumes de la guerre.

En outre, et lorsque les auteurs des crimes visent des êtres humains, ils ne recherchent pas nécessairement à atteindre l'intégrité physique ou l'annihilation de l'individu. Le fait, par exemple, « de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse »[366] est *bien sûr* un crime ; néanmoins, il n'est pas dirigé contre la vie ou la liberté d'une personne. De

[361] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8.2 a) iv, b) ii, b) iii, b) xiii, b) xvi, b) xxiv, e) ii, e) iii, e) v, e) xii.
[362] *Id*., art. 8.2 b) v, b) vii, b) ix, b) xxiv, e) ii, e) iv.
[363] *Id*., art. 8.2 b) iv : « Le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu. »
[364] Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 147.
[365] T.P.I.Y., Statut, septembre 2009, art. 3.
[366] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8.2 b) xiv.

la même façon, « le fait d'utiliser la présence d'un civil ou d'une autre personne protégée pour éviter que certains points, zones ou forces militaires ne soient la cible d'opérations militaires »[367], ce que l'on appelle couramment l'utilisation de « boucliers humains », n'a pas pour objectif la perte de cette personne protégée – même si le risque existe évidemment – mais bien la conservation d'un point stratégique pour la partie au conflit.

64. On peut également noter que lorsque des individus sont visés, ils appartiennent toujours à une catégorie de personnes, et ce de façon temporaire. Il peut s'agir de combattants, de prisonniers de guerre, de civils ou d'autres personnes protégées comme les blessés, les malades ou les naufragés. Le rattachement à l'une de ces catégories est provisoire en ce sens que ces qualifications n'existent que sur la période au cours de laquelle le conflit a lieu. Cela nous amène au dernier point qui est que les individus visés par les auteurs des crimes de guerre n'ont pas, en dehors d'appartenir à une catégorie de personnes vulnérables, de lien les uns avec les autres.

Précisons tout de même que l'article article 8 2) b) i) incrimine les attaques contre des personnes civiles. Il convient de préciser que l'auteur de cet acte « entendait prendre pour cible de son attaque ladite population civile ou ces personnes civiles ne participant pas directement aux hostilités »[368]. L'article 8 2) b) i) permet aussi de condamner « le fait d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus et qui ne sont pas des objectifs militaires ». L'article 8 2) e) i) condamne également des personnes qui ont « dirigé intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités ». Certains actes constitutifs du crime de guerre ont pour but de s'attaquer à la population civile, et rapproche alors des crimes contre l'humanité et du génocide. Même s'il y a parfois une finalité autre derrière, qui peut être, par exemple, de terroriser la population, ces actes-là méritent une attention différente en ce qu'il vise directement l'humanité.

[367] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8.2 b) xxiii.
[368] C.P.I., Éléments des crimes, septembre 2002, art. 8 2) e) i).

B. S'attaquer à l'humanité

65. En ce qui concerne les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique et le génocide, l'absence de caractère variable de la cible est remarquable. Les auteurs s'attaquent toujours à des êtres humains, en tant que partie de l'humanité. Il peut s'agir d'une attaque lancée contre toute population civile (1), de la destruction d'un groupe ethnique, national, racial ou religieux (2), ou encore, de l'exclusion d'une partie de la population d'un territoire (3).

1. Attaquer toute population civile

66. Le crime contre l'humanité est caractérisé par une attaque « lancée contre toute population civile »[369]. La population civile doit donc être la « cible principale et non pas la victime incidente de l'attaque »[370]. En ce sens, « la population ainsi prise pour cible doit être essentiellement composée de civils, la présence en son sein de personnes ne l'étant pas n'ayant dès lors aucune incidence sur sa qualification de population civile »[371]. C'est pourquoi le fait qu'il y ait des individus n'entrant pas dans cette catégorie ne compromet pas nécessairement la qualification de crime contre l'humanité[372]. Autrement dit, « il peut y avoir des porteurs d'armes ou d'anciens porteurs d'armes, tant que l'objectif principal est civil »[373]. Les juges de la Cour pénale internationale se sont appuyés sur la jurisprudence des tribunaux *ad hoc* et ont repris le critère du « nombre suffisant » pour quantifier la proportion de civils cibles de l'attaque[374].

---

[369] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 7.
[370] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1104. Voy. également T.P.I.Y., Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Jugement*, 12 juin 2002, para. 91 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Milošević, No. IT-98-29/1-T, *Jugement*, 12 décembre 2007, para. 921.
[371] *Ibid.*
[372] T.P.I.Y., Le Procureur c. Milošević, No. IT-98-29/1-T, *Jugement*, 12 décembre 2007, para. 922 ; T.P.I.Y., Procureur c. Kordic et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Jugement*, 17 décembre 2004, para. 50 ; C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1105.
[373] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 544 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, para. 186 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Galić, Affaire No. IT-98-29-A, *Arrêt*, 30 novembre 2006, para. 144.
[374] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1105.

67. Le crime contre l'humanité semble dès lors dirigé contre la population civile, « quelle qu'elle soit »[375], soit, en théorie, sans autre sous-catégorie particulière. La Commission du droit international dénomme à ce titre que « l'identité de la victime [est] l'Humanité »[376], non sans faire référence à la clause Martens[377] en tant qu'« ancêtre du crime contre l'humanité »[378].

Notons à ce propos que l'ajout d'un critère d'appartenance dans le statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, au nom duquel l'attaque doit être dirigée « contre une population civile quelle qu'elle soit, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse », est une originalité au regard de toutes les définitions du crime contre l'humanité. On peut penser que la spécificité du contexte lié à la création du Tribunal a influencé les rédacteurs du Statut. Ceux-ci ont probablement retenu le critère d'appartenance pour le Rwanda *parce que* la situation s'analysait ainsi. D'ailleurs, et pour ôter tout doute émanant du Statut, les juges de la Cour pénale internationale ont décidé que l'appartenance des membres d'une population - nationalité, ethnie « ou encore tout autre attribut susceptible de les distinguer »[379] -, ne doit pas être prise en compte pour qualifier un crime contre l'humanité[380].

Certains crimes contre l'humanité sont d'ailleurs menés contre la population civile totale, sans aucune distinction. La situation des civils en République populaire démocratique de Corée depuis la fin de la guerre froide en est un exemple

---

[375] C.P.I., Éléments des crimes, septembre 2002, art. 7.3.

[376] T.P.I.Y., Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-T, *Jugement portant condamnation*, 5 mars 1998, paras 19 et 28 ; Voy. également Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, para. 27 : « Il [le crime] est si odieux qu'il constitue une attaque non seulement contre les victimes immédiates, mais aussi contre l'humanité entière. »

[377] Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 18 octobre 1907, préambule, Actes et documents de la Deuxième Conférence internationale de la paix (La Haye, 15 juin-18 octobre 1907), La Haye, Imprimerie nationale, 1907, t. 1er : « En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris par les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. »

[378] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, para.29. Voy. également DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 42.

[379] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1103.

[380] *Ibid.* Voy. en particulier la note de bas de page 2624.

frappant. En effet, la Commission des Nations Unies, nommée le 21 mars 2013[381] pour enquêter sur les droits de l'homme dans cet État, a pu mener ses investigations et insister, dans son rapport, sur les crimes contre l'humanité commis. Ceux-ci sont « constitués notamment par les actes suivants : extermination, meurtre, réduction en esclavage, torture, détention, viol, avortements forcés et autres violences sexuelles, persécutions fondées sur des motifs politiques, religieux, raciaux et sexistes, déplacement forcé de population, disparitions forcées et pratique inhumaine d'exposition prolongée et intentionnelle à la faim »[382]. Les enquêteurs affirment également que des attaques systématiques et généralisées sont menées « contre toutes les populations pouvant constituer une menace pour le régime politique »[383].

68. À l'inverse, le fait que les rédacteurs des Statuts aient utilisé l'expression « contre toute [nous soulignons] population civile » laisse la porte ouverte à une pluralité de populations civiles. On peut ainsi envisager une attaque générale ou systématique dirigée contre une fraction spécifique de la population, et plus particulièrement contre des groupes de population exclus de la définition du génocide, du fait de leur nature instable et non-permanente ; cela peut notamment être le cas d'un groupe social ou politique.

L'enlèvement des 276 lycéennes à Chibok en avril 2014 dans le nord du Nigeria en est un exemple. En effet, et si l'on relie ces enlèvements aux violences commises contre les écoles au Nigéria entre 2013 et 2014[384], on peut dire qu'il existe

---

[381] Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 21 mars 2013, Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée, A/HRC/RES/22/13, 9 avril 2013.

[382] Rapport de la commission d'enquête sur les droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée, Conseil des droits de l'homme, 7 février 2014, A/HRC/25/63, para. 76.

[383] *Id*., para. 77.

[384] Voy. plus particulièrement l'attaque contre une école de Yobe qui a provoqué la mort de sept étudiants et deux enseignants (juin 2013), l'attaque du dortoir d'étudiants dans une école secondaire de Damaturu, tuant sept élèves et deux enseignants (17 juin 2013), l'attaque d'une salle d'examen dans une école privée de Maiduguri, tuant cinq étudiants (18 juin 2013), l'attaque d'une école de la région de Yobe, tuant 42 étudiants (6 juillet 2013), l'attaque contre le Collège d'agriculture dans Gujba et le dortoir de l'école secondaire Mamudo qui a fait 90 morts (29 septembre 2013), l'attaque du Collège Buni Yadi et l'incendie de son pensionnat provoquant la mort de 90 écoliers (25 février 2014), l'enlèvement d'un professeur allemand et le meurtre de deux vigiles dans une école de la région d'Adamaoua (11 juillet 2014), l'explosion de l'une des écoles primaires de la ville de Potiskum (29 juillet 2014), l'enlèvement de dizaines de femmes et de filles habitant dans deux villages de l'État d'Adamawa près des écoles (23 octobre 2014) ; voy. également la déclaration des autorités de l'État de Yobe selon laquelle 209 écoles auraient été brûlées sur son territoire (27 juin 2013), la fermeture de toutes les écoles secondaires de la région (7 juillet 2013), la vidéo dans

une attaque systématique dirigée vers les scolaires, étudiants et membres du corps enseignant. Ces comportements entrent parfaitement dans la politique de violence systématique mise en œuvre par Boko Haram dont l'expression provient des termes « book » en *pidgin English,* et [Haram], « interdit » en arabe, et signifie « le rejet d'un enseignement perverti par l'occidentalisation »[385].

On peut prendre comme autre exemple le massacre de Katyn commis par les Soviétiques sur près de 25 000 citoyens polonais qui, après l'entrée de l'Armée Rouge en Pologne le 17 septembre 1939, ont été fait prisonniers et exécutés. En effet, le 5 mars 1940, le Bureau politique (Politburo) du Comité central du Parti Communiste de l'Union Soviétique (PCUS) :

> *« Donne l'instruction suivante au NKVD[386] de l'URSS :*
> *1. Les cas des 14 700 personnes restant dans les camps de prisonniers de guerre (anciens officiers de l'armée, fonctionnaires, propriétaires terriens, policiers, agents du renseignement, policiers militaires, colons et gardiens de prison polonais),*
> *2. et les cas des personnes arrêtées et restant dans les prisons des régions de l'ouest de l'Ukraine et de la Biélorussie, au nombre de 11 000 (membres de divers organismes contre-révolutionnaires d'espionnage et de sabotage, anciens propriétaires terriens, propriétaires d'usines, anciens officiers de l'armée polonaise, fonctionnaires et fugitifs), doivent être examinés dans le cadre d'une procédure spéciale, et ces personnes doivent être condamnées à la peine capitale – [exécution] par balles »*[387].

À partir de ce document et du travail des historiens sur le dossier, il apparaît que la cible visée était l'élite polonaise, en tant que fraction de la population civile. D'ailleurs, « de nombreux auteurs considèrent que des victimes de crimes contre l'humanité sont nécessairement un groupe identifiable déterminé par des caractéristiques qui le rendent homogène »[388], sans pour autant pouvoir être

---

laquelle le chef de Boko Haram, Abubakar Shekau exprime son soutien aux attaques contre les écoles (13 juillet 2013).

[385] VICKY A., « Aux origines de la secte Boko Haram », Le monde diplomatique, [en ligne], avril 2012. Consulté le 14 juillet 2015. Url : http://www.monde-diplomatique.fr/2012/04/VICKY/47604.

[386] La NKVD était le Commissariat du peuple aux Affaires Intérieures, ministère chargé de l'ordre public en URSS.

[387] Cour E.D.H., Janowiec et autres c. Russie, *Arrêt*, 21 octobre 2013, para. 18.

[388] ROULOT J-F, *Le crime contre l'humanité*, *op. cit.*, p. 227. Voy. en particulier la note de bas de page 446, *citant* GRAVEN J., « Les crimes contre l'humanité », *R.C.A.D.I.*, 1951, tome 1, p. 546 et

identifiées à des victimes de génocide puisque les groupes politiques, sociaux, économiques, culturels, linguistiques ne sont pas intégrés à la définition de ce crime[389].

2. Détruire un groupe national ethnique, racial ou religieux

69. Le génocide est caractérisé par « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel »[390]. Notons avant tout l'absence du groupe « politique ». Il était présent dans la résolution 96(1) de l'Assemblée générale[391] et maintenu dans le « projet de Convention sur le génocide »[392], mais la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, approuvée et soumise à la signature par l'Assemblée générale dans sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948, elle, ne l'a pas conservé[393].

Après l'adoption et la mise en œuvre des Statuts du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda, les juges ont délimité les contours de la notion de groupe, essentiels pour la qualification de génocide. Celui-ci ne peut être défini de façon négative, par exemple « tous les non-Serbes »[394], mais doit être dégagé à partir de critères

---

ARONEANU E., « Le crime contre l'humanité », *Nouvelle revue de droit international privé*, 1946, n°2, pp. 35-37.

[389] Voy. sur ce point SCHABAS W., *Genocide in International Law, The Crimes of Crimes*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, 2e édition, pp. 153 et s. ; voy. en ce sens *infra* paras. 69-72.

[390] C.P.I, Statut, 17 juillet 1998, art. 6.

[391] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 11 décembre 1946, Le crime de génocide, A/RES/1/96, 11 décembre 1946 : « on a vu perpétrer des crimes de génocide qui ont entièrement ou partiellement détruit des groupements raciaux, religieux, politiques ou autres ».

[392] A la suite de la résolution 96(I), l'Assemblée générale de l'O.N.U. adopte la résolution 180(II) du 21 novembre 1947, intitulée « projet de Convention sur le génocide », dans laquelle la définition retenue est similaire à la résolution de 96(I) du 11 décembre 1946.

[393] Notons que certaines juridictions internes ont conservé le groupe politique, voir même ajouté un groupe social. Voy. par exemple l'article 99 du Code pénal lituanien qui englobe les groupes sociaux et politiques. Benjamin WHITAKER avait d'ailleurs œuvré pour un élargissement de la définition aux « groupes politiques » mais sa proposition n'a pas été suivie. Voy. en ce sens : Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, Examen des faits nouveaux intervenus dans les domaines qui ont déjà fait l'objet d'une étude ou d'une enquête de la part de la sous-commission, Version révisée et mise à jour de l'Étude sur la question de la prévention et de la répression du crime de génocide établie par M.B. Whitaker, 2 juillet 1985, E/CN.4/Sub.2/1985/6.

[394] T.P.I.Y., Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-A, *Arrêt*, 22 mars 2006, para. 28. Version originale : « The protected group cannot be defined negatively, such as "all non-Serbs", but the elements of genocide must be separately considered in relation to each targeted group, such as Bosnian Muslims and Bosnian Croats ».

objectifs et subjectifs[395]. C'est pourquoi, dans les affaires *Kayishema et Akayesu*, le Tribunal pénal international pour le Rwanda a extrait les éléments associés aux quatre catégories de groupe.

70. De cette façon, « un groupe ethnique se définit comme un groupe dont les membres ont en commun une langue et une culture ; ou un groupe qui se distingue comme tel (auto-identification) ; ou un groupe reconnu comme tel par d'autres, y compris les auteurs des crimes (identification par des tiers) »[396]. Un groupe racial « est fondé, [quant à lui], sur les traits physiques héréditaires, souvent identifiés à une région géographique, indépendamment [du fait que les facteurs d'unité sont] linguistiques, culturels, nationaux ou religieux »[397]. Les membres d'un groupe religieux partagent « la même religion, confession ou pratique de culte »[398]. Enfin, un groupe national regroupe « un ensemble de personnes considérées comme partageant un lien juridique basé sur une citoyenneté commune, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs »[399].

Ajoutons également que les juges ont donné une interprétation de la Convention, laquelle a été écrite, selon eux, dans le but de protéger tous les groupes stables et permanents[400], celle-ci ne se limitant donc pas aux quatre groupes mentionnés, mais excluant les « groupes mouvants » comme c'est par exemple le cas des groupes sociaux ou politiques.

L'expression « comme tel » a aussi fait l'objet de commentaires. Les juges du Tribunal pénal international pour le Rwanda se sont appuyés sur les développements de la Commission du droit international en déterminant que

---

[395] T.P.I.R., Le Procureur c. Gacumbitsi, Affaire No. ICTR-2001-64-T, *Jugement*, 17 juin 2004, para. 254 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Semanza, Affaire No. ICTR-97-20-T, *Jugement*, 15 mai 2003, para. 317.

[396] T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema, Affaire No. ICTR-95-1-T, *Jugement*, 21 mai 1999, para.98 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 513.

[397] T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 514 ; voy. également T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema, Affaire No. ICTR-95-1-T, *Jugement*, 21 mai 1999, para. 98.

[398] T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 515 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema, Affaire No. ICTR-95-1-T, *Jugement*, 21 mai 1999, para. 98.

[399] T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 512.

[400] *Id.*, para. 516 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Muhimana, Affaire No. ICTR-95-1B-T, *Jugement*, 28 avril 2005, para. 510.

l'intention doit être « de détruire le groupe 'comme tel', c'est-à-dire comme entité séparée et distincte, et non simplement quelques individus en raison de leur appartenance à ce groupe »[401]. L'objectif n'est donc pas la personne, mais le groupe lui-même. Ainsi, « la victime réelle du crime est le groupe lui-même et non pas seulement l'individu »[402]. C'est d'ailleurs pourquoi « l'auteur présumé du crime [choisit] ses victimes en fonction de leur appartenance au groupe qu'il cherche à détruire »[403].

Dans la même idée, l'expression « en tout ou en partie » traduit l'idée que la destruction doit viser, au minimum, une part substantielle du groupe ciblé[404], par opposition à une accumulation d'individus isolés qui en font partie[405]. Autrement dit, « l'intention de détruire un groupe, fût-ce en partie, implique la volonté de détruire une fraction distincte du groupe, et non une multitude d'individus isolés appartenant au groupe »[406]. En ce sens, « contrairement à l'idée couramment répandue, le crime de génocide n'est pas subordonné à l'anéantissement de fait d'un groupe tout entier, mais s'entend dès lors que l'un des actes visés à l'article 2(2)a) à 2(2)e) a été commis dans l'intention spécifique de détruire "tout ou partie" d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux »[407].

71. En pratique, le « groupe comme tel » est parfois difficile à identifier. En effet, et si nous prenons l'exemple de Srebrenica, on se rend compte que les juges n'ont pas complètement réussi à remplir la tâche ardue qu'était l'identification du groupe visé par l'armée de la République serbe de Bosnie. Ainsi, en examinant le jugement de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-

[401] T.P.I.R., Le Procureur c. Bagilishema, Affaire No. ICTR-95-1A-T, *Jugement*, 7 juin 2001, para. 64. Voy. Commission du droit international de l'O.N.U. sur les travaux de sa quarante-huitième session, Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et commentaires y relatifs, 1996, p. 17, para. 7 du commentaire de l'article 1.
[402] T.P.I.R., Le Procureur c. Muvunyi, Affaire No. ICTR-2000-55A-T, *Jugement*, 12 septembre 2006, para. 485.
[403] T.P.I.Y., Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-T, *Jugement*, 14 décembre 1999, para. 67.
[404] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 12.
[405] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-T, *Jugement*, 2 août 2001, para. 590 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-T, *Jugement*, 29 octobre 2003, para 524 ; T.P.I.Y., Procureur c. Brđjanin, Affaire No. IT-99-36-T, *Jugement*, 1 septembre 2004, para. 700.
[406] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 590.
[407] T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 497.

Yougoslavie dans l'affaire *Popović et al.*[408], on remarque que, selon les juges de première instance, le « groupe en tant que tel » est composé des musulmans de Bosnie et le sous-groupe des Musulmans de Bosnie orientale[409]. Pourtant, la chambre affirme également que le projet vise « à exécuter les hommes musulmans de Srebrenica »[410] . En outre, dans l'affaire *Krstić*, la chambre fait référence au sous-groupe des Musulmans bosniaques de Srebrenica[411]. Enfin, pour conclure à l'absence de *mens rea* d'un des accusés, les juges ont identifié un sous-groupe constitué de tous les détenus musulmans de Bosnie[412].

Par conséquent, du fait de cette terminologie confuse et du « pouvoir discrétionnaire »[413] dont dispose la chambre « pour apprécier ce qu'est la destruction d'un groupe « en partie » »[414], la détermination de l'entité « groupe » est restée une question essentielle jusqu'aux plaidoiries de la phase d'appel[415]. La juridiction de second degré a finalement décidé que les juges de première instance n'avaient pas commis d'erreur dans l'identification du groupe, sans toutefois le renommer[416]. Le flou qui existe après plusieurs années de procès autour de l'établissement des contours d'un groupe, voire même d'un sous-groupe, nous permet de prendre conscience du fait que l'identification d'un groupe, et *a fortiori* de la part substantielle du groupe - en tant que victime potentielle avant même que le génocide ait lieu - relève de l'extrême complexité.

72. Cela étant, si les juristes travaillant sur les affaires ne parviennent pas à prouver le génocide, ils pourront tenter de démontrer l'existence d'un crime contre l'humanité, à condition que le comportement réponde aux exigences requises à une

---

[408] Le Procureur c. Popović *et al.* est le jugement dans lequel les juges ont prononcé la première condamnation en appel pour *committing genocide* au sens de l'article 4. 3, a) du Statut du T.P.I.Y.
[409] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 840.
[410] *Id.*, para. 1052.
[411] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 238 et 273.
[412] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1405.
[413] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-T, *Jugement*, 2 août 2001, para. 590.
[414] *Ibid.*
[415] Comptes-rendus des audiences du 2 au 6 décembre 2013 dans l'affaire Le Procureur c. Popović et a., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, disponible sur le site du T.P.I.Y. à l'adresse suivante : http://www.icty.org/fr/case/popovic/4.
[416] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Arrêt*, 30 janvier 2015, paras. 416-426.

telle qualification. Dans la mesure où les actes constitutifs du génocide sont tous également des actes constitutifs du crime contre l'humanité, seule la nature de la population civile, en tant que cible, diverge. En l'espèce, la question n'est pas de qualifier l'un ou l'autre des deux crimes, mais de démontrer le lien étroit qui existe entre les deux cibles, le génocide étant un « crime contre l'humanité spécifique »[417].

C'est pourquoi « ceux qui conçoivent et commettent le génocide cherchent à priver l'humanité des innombrables richesses qu'offrent ses nationalités, races, ethnies et religions. Il s'agit d'un crime contre le genre humain dans son intégralité, qui touche non seulement le groupe dont on cherche la destruction, mais aussi l'humanité tout entière »[418].

Ces crimes, « en raison de leur ampleur et de leur caractère odieux, constituent de graves attaques contre la dignité humaine, contre la notion même d'humanité »[419]. En ce sens – rappelons qu'il n'y a aucune hiérarchie au sein des crimes pénaux internationaux[420] – les crimes contre l'humanité ne sont pas dirigés « contre un sujet protégé, mais contre l'humanité toute entière »[421] , même si « pour l'opinion publique, le génocide est clairement au-dessus du reste »[422]. On se rappelle en l'occurrence la déception de certains[423] face aux conclusions du Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour, à l'intérieur duquel on peut lire : « aucune politique génocidaire n'a été poursuivie ou mise en œuvre au Darfour

---

[417] JUROVICS Y., *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Paris : L.G.D.J., Coll. Bibliothèque de Droit international, 2002, p.276 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-T, *Jugement*, 21 mai 1999, para 89 : « le génocide est une forme de crime contre l'humanité. »

[418] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para.36.

[419] T.P.I.Y., Le Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-A, *Arrêt*, 7 octobre 1997, Opinion individuelle présentée conjointement par le Juge Mc Donald et le Juge Vohrah, para. 21.

[420] Voy. notamment Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général, Rapport établi en application de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité en date du 18 septembre 2004, 1er février 2005, S/2005/60, para. 642 : « Aucune politique génocidaire n'a été poursuivie ou mise en œuvre au Darfour par les autorités gouvernementales, directement ou par l'intermédiaire des milices sous leur contrôle. » voy. également para. 522 : « N'amoindrit en rien la gravité des crimes perpétrés dans la région. […] le génocide n'est pas nécessairement le crime international le plus grave » ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-A, *Arrêt*, 1 juin 2001, para. 367.

[421] T.P.I.Y., Le Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-A, *Arrêt*, 7 octobre 1997, Opinion individuelle présentée conjointement par le Juge Mc Donald et le Juge Vohrah, para. 21.

[422] VILMER J.-B., « La responsabilité de protéger et le débat sur la qualification de génocide au Darfour », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 237.

[423] Voy. par exemple : http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20050201.OBS7603/pas-de-genocide-au-darfour-selon-l-O.N.U..html ; http://www1.rfi.fr/actufr/articles/062/article_33670.asp.

par les autorités gouvernementales, directement ou par l'intermédiaire des milices sous leur contrôle »[424]. Ces mêmes déçus ont probablement laissé de côté un des paragraphes expliquant que cette analyse « n'amoindrit en rien la gravité des crimes perpétrés dans la région » [dans la mesure où] le génocide n'est pas nécessairement le crime international le plus grave »[425].

3. L'exclusion d'une partie de la population d'un territoire

73. Les expressions « nettoyage ethnique », « purifications ethniques », et « épuration ethnique » sont employées de façon indifférenciée[426]. Ceci est probablement dû au fait qu'en anglais, seule l'expression '*ethnic cleansing'* est usitée.

Il faut remonter aux conflits des Balkans des années 1990 pour comprendre les origines de l'expression « nettoyage ethnique ». Dans la résolution 780 du 6 octobre 1992, le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de constituer « une commission d'experts chargée d'examiner et d'analyser les informations […] sur les graves violations des Conventions de Genève et autres violations du droit humanitaire international dont on aurait la preuve qu'elles avaient été commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie »[427]. Le 26 janvier 1993, cette commission a rendu son Rapport intérimaire[428], dans lequel elle définit ce qu'est le nettoyage ethnique en général, à partir du contexte spécifique du conflit yougoslave[429]. Selon le rapport, « l'expression « nettoyage ethnique » est [ainsi] relativement nouvelle. […Elle]

---

[424] Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général, Rapport établi en application de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité, en date du 18 septembre 2004, 1er février 2005, S/2005/60, para. 642.
[425] *Id*., para. 522.
[426] Voy. notamment PETROVIC D., « Ethnic Cleansing – An Attempt at Methodology », *E.J.I.L.*, 1994, n°5, pp. 342-359.
[427] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1994/674, 27 mai 1994, p. 1.
[428] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/25274, 10 février 1993, Annexe, Rapport intérimaire de la commission d'experts constituée conformément à la résolution 780 (1992) du Conseil de sécurité, pp. 3-62.
[429] Résolution du Conseil de sécurité, adoptée le 16 novembre 1992, S/RES/787 (1992), para 2 ; Résolution de l'Assemblée générale adoptée le 18 décembre 1992, La situation en Bosnie-Herzégovine, A/RES/47/121 ; Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1994/674, 27 mai 1994, paras. 129 à 150 *citant* les paragraphes 55 à 57 du rapport intérimaire de la Commission d'experts disponible en annexe de la Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/25274, 10 février 1993.

consiste à rendre une zone ethniquement homogène en utilisant la force ou l'intimidation pour faire disparaître de la zone en question des personnes appartenant à des groupes déterminés »[430].

Cette définition est la seule développée sur le plan international. La Convention sur le génocide, les Statuts des deux juridictions *ad hoc*, pas plus que le Statut de Rome, n'utilisent cette terminologie, que ce soit en tant que crime ou en tant qu'acte constitutif d'un des crimes. En revanche, si la Cour internationale de Justice a précisé que dans le contexte de cette Convention [pour la prévention et la répression du crime de génocide], l'expression « nettoyage ethnique » ne revêt, par elle-même, aucune portée »[431], l'expression est utilisée par les juges du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, notamment dans le jugement de première instance de l'affaire *Krstić*[432]. Par ailleurs, le rapport de l'Organisation des Nations Unies sur la chute de Srebrenica expose que « l'un des principaux objectifs du conflit était d'utiliser des moyens militaires pour terroriser la population civile, souvent dans le but de l'obliger à fuir, processus qui a pris le nom de "nettoyage ethnique" »[433].

Si la volonté du crime de génocide est de détruire physiquement un groupe[434], le « nettoyage ethnique » est plutôt considéré comme une politique d'État consistant à « l'expulser d'un territoire déterminé »[435]. Autrement dit, « le nettoyage ethnique a pour finalité un territoire »[436] et les actes constitutifs du comportement « paraissent avoir une fonction commune, qui est de permettre la constitution de

[430] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au président du Conseil de sécurité, S/25274, 10 février 1993, para. 55 ; voy. aussi C.I.J., Serbie c. Croatie, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Arrêt, 3 février 2015, para. 510.
[431] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 190 : « En réalité, dans le contexte de cette Convention, l'expression « nettoyage ethnique » ne revêt, par elle-même, aucune portée juridique. »
[432] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-T, *Jugement*, 2 août 2001, paras. 562 et 719.
[433] Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, La chute de Srebrenica, 15 novembre 1999, A/54/549, para. 19.
[434] Voy. *supra* paras. 69-72.
[435] C.I.J., Serbie c. Croatie, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 3 février 2015, para. 510.
[436] ROSIÈRE S. « Le nettoyage ethnique, approche géographique », *Geographica Helvetica*, 2004, vol. 59, n° 3, p. 228 : « si le génocide a pour finalité un peuple, le nettoyage ethnique a pour finalité un territoire » ; voy. également Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., adoptée le 25 mai 1993, S/RES/827 (1993) : « la poursuite de la pratique du 'nettoyage ethnique' pour acquérir et conserver un territoire ».

territoires ethniquement purs et de créer par là un nouvel État »[437] ; il faudrait même préciser, un État-nation.

74. Pour parvenir à leurs fins, les auteurs ont besoin de mettre en œuvre une méthode plus ou moins complexe et organisée en fonction du type de crime.

§3. La méthode mise en œuvre

75. La préparation antérieure à la perpétration du crime est également caractéristique des crimes contre l'humanité et du génocide. En ce sens, contrairement au crime de guerre, dont le caractère généralement spontané de l'acte est connu (A), les crimes contre l'humanité, le génocide et le nettoyage ethnique nécessitent une organisation plus rigoureuse (B).

A. Le crime de guerre, un acte généralement non planifié

76. Les conflits armés répondent à la recherche de l'avantage militaire. Certains recherchent un avantage militaire, quelque soit le prix humain, d'autres frappent des objectifs militaires sans considération pour l'ampleur des dommages collatéraux. D'autres, enfin, mènent des actions isolées en agissant de leur propre initiative contre une personne parce qu'elle est un adversaire ou contre une personne parce qu'elles recherchent leur propre plaisir. Nous l'avons vu, ces objectifs sont les cibles principales des auteurs des crimes de guerre. Par conséquent, soit les pertes en vie humaine sont accidentelles, soit elles résultent d'actions non planifiées et isolées et sont ainsi perpétrées par des auteurs violents dépassés ou non par les événements. En ce sens, le crime de guerre procède rarement d'un plan établi au préalable, même si la Cour pénale internationale a « compétence à l'égard des crimes de guerre, en particulier [nous soulignons] lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique »[438].

---

[437] T.P.I.Y., Le Procureur c. Karadžić et Mladić, Affaires No IT-95-5-R61 et IT-95-18-R61, *Examen des actes d'accusation dans le cadre de l'article 61 du Règlement de procédure et de preuve*, 11 juillet 1996, para. 90.
[438] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8.

En outre, les crimes de guerre sont souvent commis dans « l'euphorie de la guerre », en ce sens que les auteurs subissent des traumatismes liés au conflit armé et aux effets du conflit, les poussant parfois à agir de façon irrationnelle, rejetant la responsabilité sur le groupe auquel ils appartiennent.

77. Il est intéressant de se référer à une étude sur les origines du comportement dans la guerre réalisée par le Comité international de la Croix-Rouge[439]. Il ressort notamment de cette analyse que le conformisme au groupe et l'obéissance à l'autorité sont les principaux facteurs qui déterminent le comportement des combattants. En effet, « les combattants sont soumis à des phénomènes de comportement de groupes qui entraînent la dépersonnalisation […] et à un processus de déplacement de leur responsabilité individuelle, vers [celle] de leurs supérieurs hiérarchiques »[440].

Le Comité international de la Croix-Rouge met également en avant deux autres caractéristiques favorisant la commission des crimes. On peut ainsi noter la spirale de la violence et les comportements pathogènes. « Ceux qui ont participé aux hostilités et ont été soumis à des situations traumatiques et de violence sont effectivement, à court terme, amenés à perpétrer, eux aussi, des violations du [droit international humanitaire] »[441]. Par ailleurs, si « les violations du [droit international humanitaire] ne sont généralement pas l'œuvre d'individus malades, sadiques ou irrationnels »[442], « l'ivresse du champ de bataille peut aussi contaminer des franges beaucoup plus larges de combattants, souvent avec l'aide de drogues ou d'alcool »[443].

C'est pourquoi, concernant le crime de guerre et relativement à 'l'existence d'un plan ou d'une politique', critère inscrit dans le Statut de Rome[444], les juges relèvent que ces éléments ne sont pas à considérer « comme une condition préalable

[439] MUÑOZ-ROJAS D. et FRESARD J.-J., « Origines du comportement dans la guerre, Comprendre et prévenir les violations du DIH », *C.I.C.R.*, octobre 2004.
[440] *Id.*, p. 6.
[441] *Id.*, p. 7.
[442] *Id.*, p. 8.
[443] *Ibid.*
[444] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8.1. : « La Cour a compétence à l'égard des crimes de guerre, en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle. »

à l'exercice de la compétence de la Cour à l'égard de crimes de guerre, mais comme des indications d'ordre pratique à l'intention de la Cour »[445].

B. Une organisation rigoureuse

78. Les crimes contre l'humanité, du crime de génocide et du nettoyage ethnique, nécessitent une planification rigoureuse prenant la forme d'une attaque généralisée ou systématique (1), d'un plan génocidaire (2) ou d'une entreprise pour faire disparaître d'un territoire des personnes exclues (3).

1. Une attaque généralisée ou systématique

79. Le crime contre l'humanité est caractérisé par une « attaque généralisée ou systématique »[446]. Une attaque « généralisée » repose sur « l'effet cumulé d'une série d'actes inhumains ou sur l'effet singulier d'un seul acte inhumain d'une ampleur extraordinaire »[447]. C'est pourquoi l'adjectif « général » se réfère à l'envergure de l'attaque et au nombre de victimes visées[448] de même que « systématique » dénote le « caractère organisé des actes de violence et l'improbabilité de leur caractère fortuit »[449]. En ce sens, « c'est au scénario des crimes – c'est-à-dire à la répétition délibérée et régulière de comportements criminels similaires – que l'on reconnaît leur caractère systématique »[450].

---

[445] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 896. Voy. en particulier la note de bas de page 2124 : « Décision relative à la confirmation des charges dans l'affaire Bemba, par. 211 ; voy. aussi, entre autres, Michael Cottier, « I. Paragraph 1 : "jurisdiction in respect of war crimes" » *in* O. Triffterer (Dir. pub), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (2008), page 300. Voir aussi, s'agissant en l'occurrence du crime de pillage, Décision relative à la confirmation des charges dans l'affaire Mbarushimana, par. 94 ».
[446] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, paras. 1098 ; 1123.
[447] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 544, *citant* Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, 6 mai-26 juillet 1996, supplément n° 10, A/51/10, p. 116.
[448] T.P.I.Y., Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Jugement*, 17 décembre 2004, para. 94 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, para. 183.
[449] T.P.I.Y., Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Jugement*, 17 décembre 2004, para. 94 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, para. 183.
[450] T.P.I.Y., Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para. 94.

80. Les juges de la Cour pénale internationale ont apporté quelques précisions s'ajoutant à la jurisprudence des juridictions *ad hoc*, sur la définition du caractère systématique de l'attaque. Ainsi, l'analyse « conduit à rechercher si a été « mise en œuvre, de manière raisonnée, une série d'actions répétées visant à produire toujours les mêmes effets contre une population civile : actes identiques ou similitudes dans les pratiques criminelles, répétition constante d'un même modus operandi, similitudes dans le traitement des victimes ou uniformisation de ce traitement sur une étendue géographique importante »[451].

En outre, la Cour pénale internationale a ajouté une condition à l'attaque, laquelle doit s'inscrire « en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation »[452]. Autrement dit, l'attaque doit correspondre à une « ligne de conduite et non à un acte unique et isolé »[453]. Bien que l'expression « politique d'un État » ne soit pas définie, les juges expliquent que la planification devra, « dans la plupart des cas, être déduite »[454], l'existence d'un plan formel n'étant pas exigée[455]. Les rédacteurs du Statut de Rome ont également entériné l'évolution apportée par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie quant aux auteurs des crimes en spécifiant que les « acteurs autres que les États sont aussi des auteurs possibles de crimes contre l'humanité »[456] ; l'« organisation » concernée doit toutefois « disposer des moyens suffisants pour favoriser ou encourager l'attaque sans qu'il y ait lieu d'exiger plus »[457].

En ce sens, « que l'on se situe dans la perspective traditionnelle (politique étatique) ou moderne (politique d'un groupe), c'est un minimum d'entreprise collective à laquelle l'individu poursuivi a participé qui est requis »[458].

---

[451] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1113.
[452] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998 article 7.2.a.
[453] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1101.
[454] *Id*., para. 1109.
[455] *Ibid.*
[456] *Id.*, para. 1119, y compris la note de bas de page 2642.
[457] *Ibid.*
[458] BETTATI M., « Crimes contre l'humanité », *in* ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, *op. cit.*, Chapitre 8, p. 112.

81. De cette façon, il est possible d'exclure « les situations où un individu commet un acte inhumain de sa propre initiative dans la poursuite de son propre dessein criminel en l'absence de toute directive de la part d'un gouvernement soit d'un groupe ou d'une organisation »[459]. Précisons que ce type d'acte reste à la marge dans la mesure où, aujourd'hui, la plupart des attaques contre la population civile sont revendiquées par un groupe ou une organisation.

2. Un plan génocidaire

82. Une des caractéristiques majeures du génocide est sa préparation et sa mise en œuvre. Le crime de génocide répond effectivement à « une dynamique de destruction qui peut connaître des aléas, des inflexions, des accélérations »[460]. C'est pourquoi le génocide n'est pas un événement mais un « processus »[461] qui nécessite « du temps et des préparatifs »[462].

En effet, « procédant d'une longue maturation, [le processus criminel] s'analyse en un plan, une politique s'articulant en étapes, en responsabilités réparties au sein de l'appareil et en échéances »[463]. Yves TERNON est de cet avis et explique que « la perpétration, en 1994, du génocide des Tutsi du Rwanda vint confirmer cette nécessité de penser le génocide avec les outils du comparatisme, en centrant la recherche sur le processus génocidaire, puisque la menace s'était précisée d'étape en étape »[464]. Raphaël LEMKIN lui-même mentionne, à propos du génocide des Juifs, qu'il s'agit d'un « système élaboré, presque scientifique, développé à un niveau jamais atteint par aucune nation »[465].

---

[459] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, p. 21.
[460] SEMELIN J., *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, *op. cit.*, pp. 489 et 509.
[461] KUPER L., *Genocide, Its Political Use in the Twentieth Century*, Yale : Yale University Press, 1983, Reprint edition, p.86 ; SEMELIN J., *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, *op. cit.*, pp. 489 et 509 ; KI MOON B., UN news, 11 avril 2016 ; DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZE S. *La prévention des violations des droits de l'homme, Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013*, Paris : Pedone, Coll. Publications de l'Institut International des Droits de l'Homme, Sous-coll. Institut René Cassin de Strasbourg, 2015, p. 215.
[462] KI MOON B., UN news, 11 avril 2016.
[463] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZE S., *La prévention des violations des droits de l'homme, Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013*, *op. cit.*, p. 215.
[464] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 15.
[465] *Id.*, p. 81.

83. En pratique, et devant les juridictions pénales internationales *ad hoc*[466], si « l'existence d'un plan ou d'une politique n'est pas un élément juridique constitutif du génocide »[467], l'étudier se révèlera important dans le but de dégager ladite intention[468]. Ainsi, « lorsque les actes et le comportement d'un accusé sont conformes à un plan ou une politique visant à commettre un génocide, ils constituent alors des éléments de preuve se rapportant à la connaissance que l'accusé avait du plan »[469]. Notons également que la preuve de la *mens rea* pourra également être inférée à partir d'un faisceau d'indices comme « le contexte général, la commission d'autres actes répréhensibles dirigés systématiquement contre le même groupe, l'ampleur des atrocités commises, le fait de cibler systématiquement certaines victimes en raison de leur appartenance à un groupe particulier, ou la récurrence d'actes destructifs et discriminatoires »[470].

Dès lors, le « passage à l'acte [ne doit pas être appréhendé] comme une pulsion psychique, mais plutôt comme un processus de bascule, particulièrement complexe, imbriquant des dynamiques collectives et individuelles, de nature politique, sociale, psychologique, etc. »[471].

---

[466] Notons que, pour l'heure, aucun procès pour le crime génocide n'a été porté devant la Cour pénale internationale.

[467] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 828 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 223 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-A, *Arrêt*, 5 juillet 2001, para. 48 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-A, *Arrêt*, 1 juin 2001, para. 138.

[468] T.P.I.Y., Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-A, *Arrêt*, 5 juillet 2001, para. 48 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 225 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-T, *Jugement*, 21 mai 1999, para. 276, confirmé par T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-A, *Arrêt*, 1 juin 2001, para. 138.

[469] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 830.

[470] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 823 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-A, *Arrêt*, 5 juillet 2001, para. 47 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Muhimana, Affaire No. ICTR-95-1B-A, *Jugement*, 21 mai 2007, para. 31 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Semanza, Affaire No. ICTR-97-20-A, *Jugement*, 20 mai 2005, para. 262.

[471] SEMELIN J., *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, *op. cit*., p. 16.

3. Une entreprise pour faire disparaître d'un territoire des personnes exclues

84. Le nettoyage ethnique, rappelons-le, « consiste à rendre une zone ethniquement homogène en utilisant la force ou l'intimidation pour faire disparaître de la zone en question des personnes appartenant à des groupes déterminés »[472]. Pour parvenir à cette fin, les auteurs vont, la plupart des cas, devoir commettre des actes constitutifs de crime contre l'humanité ou de génocide. En effet, ils vont avoir recours à la déportation ou au transfert forcé de population[473], entendu comme « le fait de déplacer de force des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international »[474], ou bien à la persécution[475], au meurtre[476] à l'extermination[477] ou à la destruction d'un groupe ethnique[478]. Le statut de la Cour pénale internationale incrimine donc déjà de nombreux actes pouvant concourir à un nettoyage ethnique.

Pour compléter cette analyse, relevons que l'épuration ethnique – qui vise à changer la composition ethnique – peut également consister en l'apport de colons, comme c'est le cas avec le Sahara occidental, territoire sur lequel s'établissent des colons marocains depuis de nombreuses années[479] ou avec la transmigration

---

[472] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U adressée au président du Conseil de sécurité, S/25274, 10 février 1993, para. 55.
[473] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 7.1.d).
[474] *Id*., art. 7.2.d).
[475] *Id*., art. 7.1.h) : « Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour » et 2.g) : « Par 'persécution', on entend le déni intentionnel et grave de droits fondamentaux en violation du droit international, pour des motifs liés à l'identité du groupe ou de la collectivité qui en fait l'objet ».
[476] *Id*., art. 7.1. a).
[477] *Id*., art. 7.1. b). et 2. b). : « Par 'extermination', on entend notamment le fait d'imposer intentionnellement des conditions de vie, telles que la privation d'accès à la nourriture et aux médicaments, calculées pour entraîner la destruction d'une partie de la population ».
[478] *Id*., art. 6.
[479] Le Sahara occidental est un désert d'une superficie de plus de 260 000 km², entouré par le Maroc, l'Algérie et la Mauritanie. Le territoire a été sous occupation espagnole de 1904 à 1975 bien que l'O.N.U. ait adopté une résolution sur sa décolonisation en 1960. Depuis le départ des Espagnols, deux entités revendiquent le territoire : le Maroc et le Front du Polisario. Ce dernier a d'ailleurs proclamé, le 27 février 1976, la République démocratique arabe sahraouie (RASD). Le 6 septembre 1991, un cessez-le-feu est entré en vigueur et l'opération de maintien de la paix, la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), dont la création a été approuvée par le Conseil de sécurité le 29 avril 1991, s'est déployée au Sahara occidental. Le Mandat de la MINURSO comprend notamment l'aide à la tenue d'un référendum

indonésienne de Javanais, ou encore, en Cisjordanie avec l'implantation d'Israëliens.

C'est pourquoi « le nettoyage ethnique n'est pas en soi un crime en droit international, mais des actes de purification ethnique peuvent constituer un acte constitutif de l'un des trois autres crimes »[480]. Finalement, « le nettoyage ethnique résulte souvent d'une combinaison d'actes qui relèvent du génocide, des crimes de guerre et/ou des crimes contre l'humanité »[481].

85. L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies n'hésite d'ailleurs pas à affirmer que « l'ignoble politique de "nettoyage ethnique" [...] est une forme de génocide »[482]. Plus généralement, « [l]a pratique contemporaine révèle une extension de la notion de génocide pour y inclure la notion de "nettoyage ethnique", à savoir un large spectre de violations grossières et systématiques des droits de l'homme »[483].

86. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies utilise en fait l'expression « atrocités criminelles » pour faire référence aux quatre

organisé par l'ONU et l'OUA et dont les options seraient l'indépendance ou l'intégration au Maroc. Jusqu'ici, aucun référendum n'a été organisé, et bien que le Front Polisario soit membre de l'Union africaine, contrairement au Maroc, il n'est reconnu que par quelques pays. En dehors de la question relative à l'avenir du territoire en lui-même, la situation au Sahara occidental a engendré une carence grave en matière de protection des populations. Le conflit armé au Sahara occidental a en effet « provoqué le déplacement de dizaines de milliers de Sahraouis vers la frontière est du territoire ». Il a été également marqué par des disparitions. En effet, « plus d'un millier de personnes, dont une majorité de Sahraouis, ont « disparu » entre le milieu des années 60 et le début des années 90 aux mains des services de sécurité marocains. Par ailleurs, selon l'organisation Human Rights Watch, « le Maroc semble s'implanter de plus en plus profondément au Sahara occidental en prenant quotidiennement des mesures qui altèrent de manière dramatique la démographie et d'autres caractéristiques du territoire ». Voy. sur ce point HUMAN RIGHTS WATCH, « Western Sahara, Keeping it Secret. The United Nations Operation in the Western Sahara », octobre 1995, vol. 7, n° 7, 32 pp.

[480] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 3.

[481] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929-S-2013/399, note de bas de page 2 : « Ces actes sont définis dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Tous les actes constitutifs des crimes et violations concernés par la responsabilité de protéger sont par ailleurs interdits par le droit international coutumier auquel tous les États sont assujettis, quelles que soient leurs obligations en vertu de traités. Bien que ne constituant pas une catégorie de crime dans le droit pénal international, le nettoyage ethnique résulte souvent d'une combinaison d'actes qui relèvent du génocide, des crimes de guerre et/ou des crimes contre l'humanité. »

[482] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 18 décembre 1992, La situation en Bosnie-Herzégovine, A/RES/47/121, 8 décembre 1992, p. 2.

[483] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, pp. 530-531.

comportements mentionnés par le Document final du Sommet mondial en prenant en compte le fait que « le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont des crimes au regard du droit pénal international; le nettoyage ethnique, bien que non défini en tant que tel comme un crime, s'accompagne d'actes normalement assimilables à l'un des trois crimes, en particulier le génocide et les crimes contre l'humanité »[484].

Aussi dans l'intérêt de cette recherche, à chaque fois que nous mentionnerons les crimes contre l'humanité et le génocide, le nettoyage ethnique y sera implicitement intégré. Gardons toutefois la possibilité d'envisager le nettoyage ethnique comme activité autonome permettant, en tant qu'étape, de faire partie d'un processus criminel plus large. À ce titre, il peut aussi être identifié comme indicateur dans la procédure d'alerte.

*

87. Le contexte dans lequel le crime est perpétré ne suffit pas, à lui seul, pour décider que le crime de guerre pourrait être exclu du champ d'application de la responsabilité de prévenir ; il met simplement en garde contre des alertes trop hâtives ou trop tardives. Les cibles des crimes et la méthode mise en œuvre ont permis de donner des arguments supplémentaires en vue de restreindre le champ d'application de la responsabilité de prévenir. L'étude de la diversité des caractéristiques propres aux auteurs des infractions va maintenant permettre d'améliorer encore la compréhension de la dynamique des crimes, et donc, de voir que la plupart des crimes de guerre pourrait faire l'objet d'une prévention distincte.

Section 2 – La diversité des caractéristiques propres à l'auteur du crime

88. La naissance des juridictions pénales internationales après la Seconde Guerre mondiale a eu pour conséquence le fait que, « pour la première fois dans l'ordre juridique international, ce n'est plus l'État qui est au cœur du droit

[484] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, note de bas de page 1.

international »[485]. Les auteurs des crimes relevant de la responsabilité de protéger sont en effet des individus. La pratique du droit international pénal au sein des juridictions spécialisées a permis de mettre en avant les différentes « figure-type » du perpétrateur en fonction des crimes (§1) ainsi que les spécificités de l'élément moral requis pour procéder à une condamnation (§2).

§ 1. La « figure-type » du perpétrateur

89. L'histoire de la Shoah – mais pas seulement – a montré à quel point « quiconque » est susceptible de basculer dans un processus criminel, selon les termes des Statuts des juridictions pénales internationales[486]. Il existe souvent une opposition entre les décideurs – « les individus titulaires d'un pouvoir de décision et d'un pouvoir de contrôle »[487] – et les « exécutants »[488]. En l'espèce, les juridictions pénales internationales offrent aujourd'hui une base de données – non exhaustive, mais suffisante – pour dégager les grandes lignes des profils des auteurs. Si pour les crimes de guerre, les procès sont toujours intentés contre des personnes en charge de la sécurité (A), les auteurs des crimes contre l'humanité et génocide sont des individus issus de professions diverses (B).

A. Des personnes en charge de la sécurité

90. Les crimes de guerre regroupent les infractions graves aux quatre Conventions de Genève ainsi qu'aux deux protocoles additionnels. Ces textes sont applicables aux « Hautes Parties contractantes »[489] ainsi qu'aux « Parties au

[485] VAURS-CHAUMETTE A.-L., « Les personnes pénalement responsables », *in* ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, *op. cit*., p. 477.
[486] T.P.I.Y., Statut actualisé, septembre 2009, art. 7 sur relatif à la responsabilité pénale individuelle : « Quiconque a planifié, incité à commettre, ordonné, commis ou de toute autre manière aidé et encouragé à planifier, préparer ou exécuter un crime visé aux articles 2 à 5 du présent statut est individuellement responsable dudit crime. » ; voy. également T.P.I.R, Statut actualisé, 31 janvier 2010, art. 6.1. ; C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 25.2.
[487] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, 6 mai-26 juillet 1996, supplément n° 10, A/51/10, commentaire de l'article 7 du projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, p. 58, para. 4.
[488] VAURS-CHAUMETTE A.-L., « Les personnes pénalement responsables », *in* ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, *op. cit*., pp. 482-485.
[489] Conventions de Genève, 12 août 1949, art. 1 commun ; Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux

conflit », les belligérants, « États ou non »[490]. En outre, les « Puissances neutres »[491] ou « protectrices »[492] doivent également respecter les règles de droit international humanitaire. Par extension, « le droit des conflits armés lie les individus en tant qu'organes de l'État »[493]. Éric DAVID développe cette idée en prenant le Tribunal militaire de Nuremberg comme exemple. Il met en avant le fait que « la violation du droit international fait naître des responsabilités individuelles »[494]. Selon lui, ce sont des hommes et non des entités abstraites, qui commettent les crimes dont la répression s'impose, comme sanction du Droit international »[495].

Hans KELSEN décrit d'ailleurs cette « tendance du droit international à poser des règles d'obligation et d'habilitation directes des individus »[496] en insistant sur le fait qu'elle doit « nécessairement se renforcer dans la même mesure que s'accroît sa pénétration dans des matières ou domaines qui antérieurement n'étaient réglés que par le droit étatique »[497].

Cela étant, si toute personne peut commettre des crimes de guerre, quelle que soit sa qualité[498], et notamment de non-combattant[499] - pour lesquels « une prudence toute particulière est de mise[500] » -, il semble que des catégories spécifiques d'individus se dégagent. Ainsi, sur les quarante-neuf individus condamnés devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda[501], neuf l'ont été

(Protocole I), art. premier ; Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), art. premier.

[490] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 232.

[491] Conventions de Genève, 12 août 1949, art. 4 commun.

[492] Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), art. 2 c).

[493] DAVID E., *Principes de droits des conflits armés*, *op. cit.*, pp. 220-222.

[494] *Id.*, p. 221, *citant* : « Jugement du 30 septembre-1er octobre 1946, procès des grands criminels de guerre devant le TMI, Doc. off. Nuremberg, 1947, vol. 1, p. 235 ».

[495] *Ibid.*

[496] KELSEN H., *Théorie pure du droit*, Paris : L.G.D.J., Coll. La pensée juridique, 1999, 2e édition, p. 317.

[497] *Ibid.*

[498] DAVID E., *Principes de droits des conflits armés*, *op. cit.*, p. 661.

[499] T.P.I.R., Le Procureur c. Musema, Affaire No. ICTR 96-13-T, *Jugement*, 27 janvier 2000, para. 274. Voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-A, *Arrêt*, 1er juin 2001, para. 435.

[500] T.P.I.R., Le Procureur c. Rutaganda, Affaire No. ICTR-96-3-A, *Arrêt*, 26 mai 2003, para. 570.

[501] L'étude a été faite sur la base des procédures terminées au 1er juillet 2015 ; les procédures en phase d'appel et les acquittements ne rentrent donc pas dans l'étude.

pour crimes de guerre, toujours des membres des forces de l'armée rwandaise ou autre groupe armé[502], des autorités politiques[503], ou des fonctionnaires de services déconcentrés[504].

91. Il convient en outre de mentionner que les individus incriminés pour crime de guerre et déclarés non coupables sont également, à l'exception d'un individu[505], des membres de ces structures-là[506]. De la même façon, les deux premiers condamnés devant la Cour pénale internationale sont des individus occupant un poste au sein d'un groupe armé non étatique[507]. Pour ce qui est du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, la jurisprudence appuie cette idée, puisque tous les accusés inculpés devant cette juridiction appartiennent à l'une ou l'autre de ces catégories[508].

92. Ceci est important car nous verrons plus tard que les États, ainsi que les experts onusiens, proposent des réformes au niveau du secteur de la sécurité comme mesure de prévention[509].

B. Des individus de professions diverses

93. Après avoir mené une étude approfondie sur la figure-type des auteurs des crimes, nous pouvons constater qu'aucune régularité ne se dessine relativement aux autres comportements répréhensibles. Nous avons en effet, et dans chacun des cas, rapproché le crime avec le poste occupé au moment où les violations ont eu lieu.

---

[502] Ntababuze (Commandant du bataillon para-commando), Nsengiyumva (Lieutenant-colonel, Chef des renseignements militaires de l'État-major puis Commandant des opérations militaires de Gisenyi), Sagahutu (Commandant de l'escadron A du bataillon RECCE), Bizimungu (Commandant des opérations militaires du secteur opérationnel de Ruhengeri et Chef d'État-major de l'armée rwandaise), Imanishimwe (Commandant par intérim du camp militaire de Cyangugu).
[503] Bagosora (Chef de cabinet du ministère de la Défense), Semanza (Représentant du Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND) à l'Assemblée nationale), Setako (Directeur de la division des affaires juridiques au Ministère de la Défense à Kigali).
[504] Renzaho (Préfet de Kigali).
[505] Ruzindana (Homme d'affaires).
[506] Kamuhanda (Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique intérimaire), Kayishema (Préfet de Kibuye), Niyitegeka (Membre du MDR et Ministre de l'information du gouvernement intérimaire).
[507] Katanga (Commandant de la Force de résistance patriotique en Ituri), Lubanga (Président national de l'Union des patriotes congolais).
[508] Il y a quelques rares exceptions puisqu'il y a des cas d'outrages à la Cour que l'on peut retrouver en consultant le lien suivant : http://www.icty.org/action/contemptcases/27#casetabs.
[509] Voy. *infra* para. 407.

L'implication avérée d'une diversité de personnes semble confirmer que n'importe quel individu peut se retrouver dans une position lui permettant de commettre des crimes. En fait, ces derniers ne sont absolument pas réservés uniquement à ceux qui sont, au départ, entraînés et destinés à porter les armes.

En ce qui concerne le génocide rwandais, « toutes les franges de la population furent impliquées »[510]. On note à titre d'exemple le Rwandais Jean-Paul AKAYESU qui, en plus d'être bourgmestre de la commune de Taba, a été enseignant puis inspecteur de l'enseignement. Il a été condamné pour crime contre l'humanité et génocide par le Tribunal pénal international pour le Rwanda[511]. On peut aussi se référer au cas d'Emmanuel RUKUNDO, prêtre dirigeant une paroisse au nord de Kabgayi, au Rwanda, et qui, par la suite, fut nommé aumônier militaire. Le tribunal l'a également condamné pour crime contre l'humanité et génocide[512].

En outre, Michel BAGARAGAZA, dirigeant de l'OCIR-thé, organisme de contrôle de l'industrie du thé au Rwanda, a reconnu son implication dans le génocide rwandais devant le tribunal[513]. Ferdinand NAHIMANA, membre du « comité d'initiative » de la création de la Radio-Télévision Libre des Mille collines (RTLM), dont il est devenu le « directeur »[514], a également incité directement et publiquement à la commission du génocide et s'est rendu coupable de persécution, acte constitutif de crime contre l'humanité, par le biais d'émissions de la RTLM postérieures au 6 avril 1994.

On pense enfin à Simon BIKINDI, un chanteur rwandais populaire, Léopold MUNYAKAZI, un agriculteur, ou encore Siméon NCHAMIHIGO, substitut du

---

[510] VANDERMEERSCH D., *Comment devient-on génocidaire ? Et si nous étions tous capables de massacrer nos voisins*, Bruxelles : Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, Coll. L'international en jeu, 2013, p. 25, *citant* HATZFELD J., *La stratégie des antilopes*, Paris : Seuil, Coll. Fiction et Cie, 2007, p. 113 : « J.-D.B. n'est pas né mauvais et n'a pas grandi dans une atmosphère de haine. […] Il fut d'abord un gamin gentil, un professeur joyeux sans querelles avec ses voisins tutsi. Aucune trace de traumatisme dans son existence paisible à Gatare, […] jusqu'à ce qu'un cousin bourgmestre l'engage dans le parti du président Habyarimana… »

[511] T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-A, *Arrêt*, 1er juin 2001.

[512] T.P.I.R., Le Procureur c. Rukundo, Affaire No. ICTR-01-70-T, *Jugement*, 27 février 2009 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Rukundo, Affaire No. ICTR-01-70-A, *Arrêt*, 20 octobre 2010.

[513] T.P.I.R., Le Procureur c. Bagaragaza, Affaire No. ICTR-05-86-S, *Jugement portant condamnation*, 17 novembre 2009.

[514] T.P.I.R., Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-T, *Jugement*, 3 décembre 2003, para. 694.

Procureur, tous trois condamnés pour génocide et/ou crimes contre l'humanité[515] du fait de l'intention dont ils étaient animés.

94. Là encore, et même si nous étudions actuellement le champ matériel de la responsabilité de prévenir, il est important de prendre en considération les caractéristiques de l'éventuel auteur de l'infraction. Puisque tous les individus sont concernés par les crimes contre l'humanité et le génocide, des mesures de prévention devront être menées à l'intention de tous. Les activités éducatives et de sensibilisation, en particulier, auront un impact sur l'état d'esprit des individus et constituront ainsi un frein à l'élément moral d'une éventuelle infraction.

§ 2. L'élément moral

95. En droit pénal, une infraction est caractérisée par un élément matériel – l'*actus reus* – et un élément moral – la *mens rea*. L'intention occupe une place prépondérante dans la détermination de l'élément moral. Le droit international pénal ne fait pas exception. En effet, l'article 30 du Statut de Rome définit ce que l'on entend par « Élément psychologique » et dispose ainsi :

> *1. Sauf disposition contraire, nul n'est pénalement responsable et ne peut être puni à raison d'un crime relevant de la compétence de la Cour que si l'élément matériel du crime est commis avec intention et connaissance.*
> *2. Il y a intention au sens du présent article lorsque :*
> *a) Relativement à un comportement, une personne entend adopter ce comportement ;*
> *b) Relativement à une conséquence, une personne entend causer cette conséquence ou est consciente que celle-ci adviendra dans le cours normal des événements.*
> *3. Il y a connaissance, au sens du présent article, lorsqu'une personne est consciente qu'une circonstance existe ou qu'une conséquence adviendra dans le cours normal des événements. « Connaître » et « en connaissance de cause » s'interprètent en conséquence.*

[515] T.P.I.R., Le Procureur c. Bikindi, Affaire No. ICTR-01-72-A, *Arrêt*, 18 mars 2010 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Munyakazi, Affaire No. ICTR-97-36-A, *Arrêt*, 28 septembre 2011 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Nchamihigo, Affaire No. ICTR-01-63-A, *Arrêt*, 18 mars 2010.

Ce texte encadre l'élément moral et les articles relatifs aux crimes eux-mêmes et leur interprétation apporte aussi des précisions quant au contenu de l'intention. En l'espèce, si *la mens rea* est un élément capital pour établir une condamnation pour crime contre l'humanité ou génocide (A), elle reste secondaire pour le crime de guerre (B).

A. Une *mens rea* capitale pour le génocide et le crime contre l'humanité

96. Si « l'intention et la connaissance forment le *dol général* »[516], le *dol spécial* est caractérisé par une « intention coupable spécifique qui vient s'ajouter au dol général »[517]. Il est « l'intention précise, requise comme élément constitutif du crime, qui exige que le criminel ait nettement cherché à provoquer le résultat incriminé »[518]. Pour le génocide, ce dol « réside dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel »[519]. Autrement dit, « c'est l'intention de détruire en tout ou en partie un groupe déterminé qui fait que les crimes de masse contre l'humanité constituent le crime spécial de génocide »[520]. S'il est ainsi clairement établi que le génocide est établi à partir de l'intention spécifique de détruire (1), il semble que certains actes du crime contre l'humanité sont aussi déterminés à partir d'un dol spécial (2).

1. Le *dol spécial* du génocide : un élément constitutif caractérisé

97. Il est établi que le génocide « se distingue d'autres crimes en ce qu'il comporte un dol spécial, ou *dolus specialis* »[521]. Les juges de la Cour pénale

---

[516] DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 75.
[517] *Id.*, 77.
[518] T.P.I.R., Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 498.
[519] *Ibid.*
[520] Conseil économique et social de l'O.N.U., Examen des faits nouveaux intervenus dans les domaines qui ont déjà fait l'objet d'une étude ou d'une enquête de la part de la sous-commission, Version révisée et mise à jour de l'Étude sur la question de la prévention et de la répression du crime de génocide établie par M.B. Whitaker, 2 juillet 1985, E/CN.4/Sub.2/1985/6, para. 38.
[521] T.P.I.R, Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998, para. 498.

internationale n'ont pas eu, jusqu'à présent, à interpréter la définition du génocide. Au contraire, les juges du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie l'ont fait à plusieurs reprises. Ainsi, et puisque le crime de génocide est un « crime d'intention spécifique »[522], le Procureur doit prouver qu'il existe, sans aucun doute raisonnable, une intention de détruire en tout ou en partie le groupe[523]. Pour établir cette intention, les juges doivent dégager la « preuve de l'intention tout à la fois de commettre l'acte sous-jacent et de détruire le groupe visé, en tout ou en partie »[524].

Pour ce faire, et comme souvent « il n'existe pas d'élément de preuve direct et explicite »[525], les juges ont recours à un faisceau d'indices parmi lesquels « le contexte général, la commission d'autres actes répréhensibles dirigés systématiquement contre le même groupe, l'ampleur des atrocités commises, le fait de cibler systématiquement certaines victimes en raison de leur appartenance à un groupe particulier, ou la récurrence d'actes destructifs et discriminatoires »[526].

98. L'intention de commettre un génocide est finalement un élément constitutif pour caractériser un tel crime. Notons toutefois que pour condamner un accusé pour avoir aidé et encouragé le génocide, la *mens rea* n'est pas nécessaire. C'est par par exemple le cas dans l'affaire *Popović et al*., dans laquelle les juges ont condamné Drago Nikolić pour avoir aidé et encouragé le génocide au titre du paragraphe 4 a) du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, alors même qu'ils ne sont pas parvenus à dégager l'intention génocidaire de l'accusé[527].

---

[522] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 20

[523] *Ibid.* ; voy. aussi C.I.J, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 187.

[524] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 20 ; voy. également T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 808.

[525] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1176.

[526] T.P.I.Y., Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-A, *Arrêt*, 5 juillet 2001, para. 47 ; voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 823.

[527] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, paras 1397-1415 ; Sur ce point voy. aussi DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit*., pp. 392-394.

2. Le dol spécial du crime contre l'humanité : un élément constitutif à caractériser

99. Pour dégager la *mens rea* d'un accusé, « la démonstration que l'auteur de l'acte a participé consciemment à l'attaque dirigée contre une population civile est exigée par les textes fondateurs de la Cour et cette connaissance constitue le fondement du crime contre l'humanité en ce qu'elle met en lumière la responsabilité de l'auteur de l'acte dans le cadre de l'attaque considérée de manière globale »[528].

Signalons à ce propos que les différentes juridictions sont parvenues à la conclusion selon laquelle « le mobile de l'auteur est sans importance »[529]. En effet, on peut imaginer que les auteurs des crimes contre l'humanité sont animés par la volonté de s'attaquer à l'humanité, au statut humain, en tant que tel. Si la conscience de la violation de la norme est également présente, elle passe au second plan ; la volonté première est la destruction d'une partie de l'espèce humaine.

100. Pour retenir la culpabilité d'un auteur de crime contre l'humanité, il faut donc que les actes de l'auteur du crime s'inscrivent dans le cadre de l'attaque généralisée ou systématique[530]. Les juges regardent ainsi si l'accusé « a connaissance de l'attaque menée contre la population civile »[531] , du fait que « par sa nature ou par ses conséquences, [son acte fait] objectivement partie de l'attaque » ou « s'inscrit dans le cadre de cette attaque »[532]. Enfin, l'intention ne requiert pas que l'auteur ait la connaissance exacte « des détails des attaques ni qu'il partage le but ou l'objectif assigné à l'attaque ».

---

[528] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1125.
[529] T.P.I.Y., Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002, para.103 ; C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 1125.
[530] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 547 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, para. 190 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23et23/1, *Jugement*, 12 juin 2002, para. 100 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Milošević, No. IT-98-29/1-T, *Jugement*, 12 décembre 2007, paras 918-919, T.P.I.Y., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para 1124.
[531] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 548 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Krajišnik, Affaire No. IT-00-39-T, *Jugement*, 27 septembre 2006, para. 706 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Milošević, No. IT-98-29/1-T, *Jugement*, 12 décembre 2007, para. 929.
[532] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 547.

On pourrait alors penser que le dol spécial n'est pas nécessaire pour caractériser le crime contre l'humanité. Il est pourtant intéressant de voir que certains actes constitutifs du crime contre l'humanité nécessitent parfois, eux aussi, un dol spécial. C'est par exemple le cas de « l'extermination (imposition de conditions de vie « calculées pour entraîner la destruction d'une partie de la population »), la persécution (qui a toujours un motif discriminatoire), la « grossesse forcée » (« dans l'intention de modifier la composition ethnique d'une population [en cas de société patrilinéaire] ou de commettre d'autres violations graves du droit international »), les « disparitions forcées de personnes » (« dans l'intention de les soustraire à la protection de la loi pendant une période prolongée ») »[533].

101. Ajoutons enfin que les actes constitutifs des crimes contre l'humanité et du crime de génocide ne connaissent aucune exception. Aucune cause d'exclusion n'est envisageable et rien ne saurait justifier, en droit, la commission de tels actes répréhensibles. Il n'y a pas de calcul comparable à celui qui résulte du principe de proportionnalité en droit international humanitaire entre l'avantage militaire concret et direct et le nombre de victimes comme c'est le cas pour les crimes de guerre[534].

B. Une *mens rea* secondaire pour le crime de guerre

102. Les lois et coutumes de la guerre sont des règles qui doivent être connues par les membres des parties au conflit. Celles-ci ont d'ailleurs la charge de les enseigner ou de les faire enseigner à tous, jusqu'au combattant le plus bas dans la hiérarchie. Puisque ces règles donnent le cadre juridique applicable dans une situation de conflit armé, leur *seule* transgression est constitutive d'un crime de guerre ; il en découle presque instantanément la *mens rea*. En effet, si la plupart des actes constitutifs de crimes de guerre ne semblent pas requérir une intention de

[533] DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 78.
[534] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, Genève, 8 juin 1977, art. 51, 57 et 58 ; DAVID E., *Principes de droits des conflits armés*, *op. cit.*, p. 239, para. 2.4 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Galić, Affaire No. IT-98-29-A, *Arrêt*, 30 novembre 2006, para. 190.

l'auteur (1), certains toutefois présentent la caractéristique de nécessiter un élément psychologique déduit de l'*actus reus* (2).

1. Une absence d'intention ?

103. Si l'on étudie avec attention l'article 8 du Statut de Rome, on remarque à de nombreuses reprises l'expression « le fait de »[535]. Cette terminologie employée interroge sur l'existence d'une *mens rea* pour les crimes de guerre.

---

[535] Vingt-six actes répréhensibles sur les trente-quatre de l'article 8 2 a) et b) comportent l'expression « le fait de » : art. 8 2. a) iii) Le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé ; v) Le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance ennemie ; vi) Le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou toute autre personne protégée ; b) i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des civils qui ne participent pas directement part aux hostilités ; ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil, c'est-à-dire des biens qui ne sont pas des objectifs militaires ; iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ; iv) Le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ; v) Le fait d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus et qui ne sont pas des objectifs militaires ; vi) Le fait de tuer ou de blesser un combattant qui, ayant déposé les armes ou n'ayant plus de moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ; vii) Le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, le drapeau ou les insignes militaires et l'uniforme de l'ennemi ou de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves ; ix) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des mO.N.U.ments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires ; x) Le fait de soumettre des personnes d'une partie adverse tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ; xi) Le fait de tuer ou de blesser par traîtrise des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ; xii) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ; xiii) Le fait de détruire ou de saisir les biens de l'ennemi, sauf dans les cas où ces destructions ou saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ; xiv) Le fait de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ; xv) Le fait pour un belligérant de contraindre les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même s'ils étaient au service de ce belligérant avant le commencement de la guerre ; xvii) Le fait d'employer du poison ou des armes empoisonnées ; xviii) Le fait d'employer des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues ; xix) Le fait d'utiliser des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que des balles dont l'enveloppe dure ; xx) Le fait d'employer les armes, projectiles, matières et méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou à frapper

En effet, la violation semble consister *simplement* à avoir un comportement qui enfreint telle ou telle règle. L'élément matériel paraît suffire à prouver l'existence du crime. On le comprend notamment en lisant les articles consacrés aux armes interdites. L'acte répréhensible n'est pas de tuer ou blesser des personnes avec ces armes, mais d'avoir recours à certaines méthodes de combat illégales. « Le fait d'employer du poison ou des armes empoisonnées »[536] est, par exemple, une violation de l'article 8 du Statut de Rome. Si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, on peut dire que, théoriquement, la personne qui les a utilisés pourra être poursuivie pour crime de guerre du fait de cette utilisation, y compris dans l'hypothèse où ces poisons-là ne sont à l'origine d'aucun décès. « Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier »[537] est un exemple encore plus frappant. Il n'y a pas d'élément intentionnel et l'élément matériel réside dans une déclaration, laquelle pourrait suffire pour prononcer une condamnation pour crime de guerre.

104. En outre, certains actes répréhensibles énoncés par l'article 8 du Statut de Rome sont assortis d'une exception dans les cas où l'avantage militaire serait nettement supérieur aux dommages collatéraux engendrés. L'article 8 2. b) iv par exemple condamne l'attaque dirigée de façon intentionnelle « en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile », uniquement si elle est « manifestement excessi[ve] par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ». De la même manière, « le fait de détruire les biens de l'ennemi » est un crime de guerre « sauf dans les cas où ces

sans discrimination en violation du droit international des conflits armés, à condition que ces armes, projectiles, matières et méthodes de guerre fassent l'objet d'une interdiction générale et qu'ils soient inscrits dans une annexe au présent Statut, par voie d'amendement ; xxiii) Le fait d'utiliser la présence d'un civil ou d'une autre personne protégée pour éviter que certains points, zones ou forces militaires ne soient la cible d'opérations militaires ; xxiv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève ; xxv) Le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève ; xxvi) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités.

[536] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8, paragraphe 2, e), xiii).

[537] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8 2) e) x).

destructions ou saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre »[538].

Le caractère proportionnel de l'attaque est ici décisif dans la mesure où certains actes, y compris ceux entraînant des décès, peuvent être justifiés par des impératifs militaires. On peut également prendre pour exemple l'article 8§2, b. vii, lequel incrimine « le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, le drapeau ou les insignes militaires de l'ennemi ou de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant [nous soulignons], de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves ». L'expression « causer la perte » montre clairement l'intention de l'auteur de poursuivre un objectif militaire et non le lien de causalité entre la règle transgressée et la volonté de tuer des personnes. Les morts sont la conséquence imprévisible de l'utilisation de ces objets, non la volonté de l'utilisateur ; l'avantage militaire est l'élément essentiel du conflit armé, l'être humain restant au second plan.

105. Ceci étant, certains actes constitutifs de crimes de guerre requièrent quand même que l'auteur ait l'intention d'adopter un comportement donné.

2. Une intention déduite de l'*actus reus*

106. Les *Éléments des crimes* ne donnent que très peu d'informations supplémentaires sur l'élément moral des actes constitutifs de crimes de guerre. Le plus souvent, en effet, il faut prouver que « l'auteur avait connaissance des circonstances de fait établissant ce statut de personne protégée », que « le comportement a eu lieu dans le contexte de, et était associé à un conflit armé international », et, enfin, que « l'auteur avait connaissance des circonstances de fait établissant l'existence d'un conflit armé »[539].

Notons cependant que l'article 8 2) b) i) du Statut incrimine les attaques contre des personnes civiles. Pour qu'une personne soit condamnée sur ce fondement, il faut prouver qu'elle « entendait prendre pour cible de son attaque

[538] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 8 2 b) xiii.
[539] C.P.I., Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014, para. 794 ; voy. également C.P.I., Éléments des crimes, art. 8, introduction, c).

ladite population civile ou ces personnes civiles ne participant pas directement aux hostilités ». Le fait d'utiliser le terme 'cible' laisse entendre que l'auteur doit avoir l'intention de viser précisément des civils[540].

De la même manière, l'article 8 2) b) xi) sur le fait de tuer ou de blesser par traîtrise requiert que « l'auteur [ait eu] l'intention de tromper cette bonne foi ou cette confiance ». L'article Article 8 2) b) xvi) relatif au pillage exige également que « l'auteur avait l'intention de spolier le propriétaire des biens et de se les approprier à des fins privées ou personnelles ». Enfin, l'article 8 2) c) iii) relatifs aux prises d'otages impose que « l'auteur avait l'intention de contraindre un État, une organisation internationale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes à agir ou à s'abstenir d'agir en subordonnant explicitement ou implicitement la sécurité ou la mise en liberté de ladite ou desdites personnes à une telle action ou abstention ». Qui plus est, l'article 8 2) b) vii)-1, sur l'utilisation indue d'un pavillon parlementaire, impose que « l'auteur a procédé à cette utilisation pour feindre l'intention de négocier alors que telle n'était pas son intention ».

107. Il y a donc bien une différence au sein même de la catégorie des crimes de guerre entre ceux pour lesquels une intention est requise et ceux pour lesquels celle-ci paraît reléguée au second plan. Entrent dans la première catégorie les attaques contre la population civile.

*

108. Ces différences importantes entre, d'une part, les crimes de guerre et, d'autre part, les crimes contre l'humanité et génocide, nous obligent à nous interroger sur l'intérêt de conserver les crimes de guerre dans le champ matériel de la responsabilité de prévenir. En effet, comment un processus criminel aussi différent de celui des crimes contre l'humanité, génocide et épuration ethnique

[540] Voy. ici C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, Article 8 2) b) ii) et iii) : « le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil, c'est-à-dire des biens qui ne sont pas des objectifs militaires » et « le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ».

pourrait-il être endigué par les mêmes mécanismes ? Les acteurs qui travaillent au plus près des questions de responsabilité de protéger ont envisagé de supprimer, ou à tout le moins de limiter les crimes de guerre du champ *ratione materiae* de la responsabilité de prévenir.

Dès 2005, Kofi ANNAN ne fait pas mention des crimes de guerre dans son Rapport sur la « suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire »[541]. Jennifer WELSH, l'actuelle Conseillère pour la prévention du génocide, expose que les « stratégies préventives associées à la R2P devraient viser les attaques dirigées contre toute population, commises de manière généralisée ou systématique, dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation, indépendamment de l'existence d'une intention discriminatoire ou d'un conflit armé [nous traduisons] »[542]. Les crimes susmentionnés obéissent effectivement à un schéma singulier que tous les crimes de guerre ne partagent pas. Cette liste est donc autolimitée et on ne peut que constater son caractère non extensible.

[541] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, A/59/2005, 24 mars 2005, p. 69 : « adopter le principe de la responsabilité de protéger comme fondement de l'action collective face aux génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité ».

[542] SHARMA S., WELSH J. « Conclusion, An integrated framework for Atrocity crimes prevention » *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent*, *op. cit*., p. 368 et suivantes. Texte original : « Preventing strategies associated with R2P should be aimed at attacks directed at any population committed in a widespread or systematic manner, in furtherance of a state or organizational policy, irrespective of the existence of discriminatory intent or an armed conflict. »

Chapitre 2 – Une liste non extensible

109. Pour laisser une opportunité à la responsabilité de prévenir de gagner en efficacité, son champ matériel a été réduit aux crimes contre l'humanité et au génocide – le nettoyage ethnique étant intégré au processus –, ainsi qu'aux crimes de guerre lorsqu'ils sont matérialisés par une attaque dirigée contre la population civile. Cette liste réduite est encore plus centrée sur des comportements spécifiques quand on sait toutes les menaces pesant sur les populations. Pour autant, si l'on se place dans une démarche opérationnelle, la responsabilité de protéger ne peut pas se permettre, aujourd'hui, d'ouvrir son champ de compétence à un volet aussi vaste que les conflits, les violations des droits de l'homme, les menaces à la paix ou les catastrophes naturelles et sanitaires.

Pourtant, le concept de responsabilité de chaque État de protéger ses populations « est fondé, entre autres sur les obligations de prévention des droits protégés par le droit international des droits de l'homme [nous traduisons] »[543] et de nombreuses autres menaces qui tentent d'être contenues pèsent sur les populations. En effet, si depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale on relève un effort pour prévenir toute violation des droits de l'homme (Section 1), elle s'est traduite, en l'espèce, par des initiatives non abouties d'élargissement du champ matériel (Section 2).

Section 1 – Une dynamique réelle de prévention de toute violation des droits de l'homme

110. Plusieurs dizaines de conventions relatives aux droits de l'homme ont été rédigées après la Seconde Guerre mondiale, et la fin de la Guerre froide a accéléré

[543] STRAUSS E., « UN Human Rights Council and High Commissioner for Human Rights », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., Ch. 17, p. 315. Texte original : « The concept of a responsability of each individual state to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity is based, inter alia, on obligations deriving from international human rights law to prevent violations of protected rights. »

le processus normatif en la matière. Sur les vingt-sept outils juridiques formant le droit international des droits de l'homme, listés et adoptés dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies[544], seulement cinq ne font pas référence à la prévention[545]. À ceux-ci s'ajoutent les textes émanant des systèmes régionaux des droits de l'homme, lesquels font une utilisation non négligeable des questions de

[544] La liste des traités est disponible sur le lien suivant : https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4etsubid=Aetlang=fr : 1-Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Paris, 9 décembre 1948 ; 2-Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 7 mars 1966 ; 2.a.-Amendement à l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 15 janvier 1992 ; 3-Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966 ; 3.a.-Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 10 décembre 2008 ; 4-Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966 ; 5-Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966 ; 6-Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, New York, 26 novembre 1968 ; 7-Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, New York, 30 novembre 1973 ; 8-Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 18 décembre 1979 ; 8.a.-Amendement au premier paragraphe de l'article 20 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 22 décembre 1995 ; 8.b-Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 6 octobre 1999 ; 9-Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 10 décembre 1984 ; 9.a.-Amendements au paragraphe 7 de l'article 17 et au paragraphe 5) de l'article 18 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants, New York, 8 septembre 1992 ; 9.b.-Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, New York, 18 décembre 2002 ; 10-Convention internationale contre l'apartheid dans les sports, New York, 10 décembre 1985 ; 11-Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989 ; 11.a.-Amendement au paragraphe 2 de l'article 43 de la Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 12 décembre 1995 ; 11.b.-Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, New York, 25 mai 2000 ; 11.c.-Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, New York, 25 mai 2000 ; 11.d.-Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, New York, 19 décembre 2011 ; 12-Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, New York, 15 décembre 1989 ; 13-Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, New York, 18 décembre 1990 ; 14-Accord portant création du Fonds pour le progrès des populations autochtones de l'Amérique latine et des Caraïbes, Madrid, 24 juillet 1992 ; 15-Convention relative aux droits des personnes handicapées, New York, 13 décembre 2006 ; 15.a.-Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, New York, 13 décembre 2006 ; 16-Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, New York, 20 décembre 2006.

[545] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 10 décembre 1984 ; Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, New York, 15 décembre 1989 ; Accord portant création du Fonds pour le progrès des populations autochtones de l'Amérique latine et des Caraïbes, Madrid, 24 juillet 1992.

prévention[546]. En effet, sur environ trente textes étudiés[547], seuls neuf n'intègrent pas de dimension préventive[548]. Ces textes ne sont pas isolés de ceux portant sur les crimes de droit international pénal, puisque c'est un système de protection globale qui œuvre dans la prévention des comportements. D'ailleurs, la plupart de ces textes

[546] Pour une étude approfondie sur le droit international des droits de l'homme, consulter l'ouvrage suivant : HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *Traité de droit international des Droits de l'homme*, Paris : Pedone, 2016, 1706 p.

[547] La liste suivante ne présente pas de manière exhaustive tous les textes relatifs aux droits de l'homme mais seulement les principaux. Elle a été effectuée à partir des textes contraignants figurant dans HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *Traité de droit international des Droits de l'homme*, *op. cit.*, 1706 p. auxquels ont été ajoutés quelques outils – traités ou non – mentionnés par les différents systèmes régionaux. Voy. pour l'Europe : la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et ses 16 protocoles, la Charte sociale européenne (1961) et ses 3 protocoles, la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981), la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987), Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992), la Convention-Cadre sur la protection des minorités nationales (1995), la Convention européenne sur les droits de l'enfant (1996), la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine : convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine (1997), la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005), la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2007), la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2011) ; Pour l'Organisation des États américains : la déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948), la Convention américaine des droits de l'homme (1969) et ses deux protocoles, la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (1985), Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (1994), la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes (1994), la Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes handicapées (1999), la Déclaration de principes sur la liberté d'expression (2000), la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (2013), la Convention interaméricaine contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance (2013) ; Pour l'Union africaine : la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) et ses quatre protocoles, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1999), le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine (2005), le 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 de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (2006) ; Pour la Ligue arabe : la Charte arabe des droits de l'homme (2004) ; Pour l'Asie : la Déclaration des droits humains de l'ASEAN (2012), la Convention de l'ASEAN contre le terrorisme (2001).

[548] Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981) ; Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992), Convention-Cadre sur la protection des minorités nationales (1995), Convention européenne sur les droits de l'enfant (1996), Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine : convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine (1997), Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2007), Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948), Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969).

concernent des violations sont directement associées aux crimes de masse (§1), même si d'autres envisagent des violations plus éloignées de ces crimes (§2).

§1. Des violations directement associées aux crimes de masse

111. Bien que le droit international des droits de l'homme positif intègre tous les textes juridiques de protection des individus, il convient ici de considérer pour plus de clarté, d'une part, les textes émanant du système onusien (A), et, d'autre part, ceux provenant des systèmes régionaux (B).

A. Un système onusien actif

112. Nous avons déjà évoqué la Convention sur la prévention et la répression du génocide dans lesquels les États parties s'engagent à prévenir ledit crime[549]. On note également que si la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ne fait pas état, de manière explicite, de l'action préventive des États parties, elle mentionne, dans son Préambule, que les États sont « convaincus que la répression effective des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité est un élément important de la prévention de ces crimes »[550].

Les autres textes internationaux visant à prévenir des comportements susceptibles d'entraîner des crimes contre l'humanité font apparaître un engagement formel des signataires. En ce sens, les États parties à la convention internationale contre l'apartheid dans les sports « condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer toutes les pratiques de cette nature, dans tous les domaines »[551]. On note encore la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[552], qui dispose, à son article 3, que « les États parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire

[549] Voy. *supra* paras. 13-14.
[550] Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, New York, 26 novembre 1968.
[551] Convention internationale contre l'apartheid dans les sports, New York, 10 décembre 1985.
[552] Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965.

et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature ». Enfin, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid renvoie à la Charte des Nations Unies, et précise, à son Article VI que les États parties « s'engagent à accepter et à exécuter […] les décisions prises par le Conseil de sécurité ayant pour but de prévenir, d'éliminer et de réprimer le crime d'apartheid »[553].

Allant même plus loin dans l'engagement, on peut noter le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui a proposé la création d'un Sous-Comité de la prévention[554].

Il convient, enfin, d'évoquer le projet de la Commission du droit international relatif à l'élaboration d'une convention pour la prévention et la répression du crime contre l'humanité. En effet, sur les quatre articles, provisoirement adoptés par le Comité de rédaction les 28 et 29 mai et les 1er et 2 juin 2015, apparaît l'obligation de prévention de l'État. Cet éventuel futur article engage tout État « à prévenir les crimes contre l'humanité, en conformité avec le droit international, notamment au moyen de : a) Mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces de prévention dans tout territoire sous sa juridiction ou son contrôle ; et b) La coopération avec les autres États, les organisations intergouvernementales pertinentes et, selon qu'il convient, d'autres organisations »[555].

113. On constate dès lors que lorsqu'il s'agit de prévenir des actes constitutifs de crime contre l'humanité, les États apposent un engagement exprès les obligeant à prendre des mesures pour prévenir.

---

[553] Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, 30 novembre 1973.
[554] Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 5.
[555] Commission du droit international de l'O.N.U., Crimes contre l'humanité, Texte des projets d'articles provisoirement adoptés par le Comité de rédaction les 28 et 29 mai et les 1er et 2 juin 2015, A/CN.4/L.853, 2 juin 2015.

B. Des organisations régionales mobilisées

114. Notons tout d'abord qu'en signant la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, les États Parties « s'engagent à prendre toutes les mesures légales pour prévenir et combattre les actes terroristes »[556]. Si ce texte ne mentionne pas expressément les crimes contre l'humanité, il concerne la prévention d'actes de terrorisme, lesquels peuvent être constitutifs de crime contre l'humanité[557]. Il en est de même avec la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. L'article 16 oblige en effet les États parties à prendre « des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives spécifiques pour protéger l'enfant contre toute forme de tortures, traitements inhumains et dégradants, [notamment en utilisant des] formes de mesures préventives ».

Concernant des textes portant spécifiquement sur les crimes de masse, on constate que le continent africain est celui qui dispose les outils juridiques les plus nombreux en la matière. En effet, le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine oblige les États parties « à empêcher et à prévenir le génocide et les autres formes de massacre ainsi que les crimes contre l'humanité »[558].

De plus, certains États ont signé le 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 de la Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs[559]. Celui-ci constitue le texte d'une organisation régionale allant le plus loin dans la création d'une obligation juridique pesant sur les États puisqu'il consacre un chapitre distinct à la lutte contre le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité[560]. Sous ce titre, on retrouve l'article 8, intitulé « Engagement des États », dans lequel « les États membres reconnaissent que le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont des crimes de droit des gens et des crimes contre les droits

[556] Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, 11 juillet 2003, Préambule point 2 ; voy. aussi Partie II, Domaines de coopération, art. 4.
[557] Voy. *supra* paras. 56-57.
[558] Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine, 31 janvier 2005, art. 3.
[559] 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 de la Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs, 1er décembre 2006.
[560] *Id*., Ch. III.

des peuples qu'ils s'engagent à prévenir et à punir ». L'histoire du continent a certainement favorisé la rédaction d'un tel document. Cela dit, sachant qu'aucun continent n'a été épargné, on déplore son absence dans les autres parties du monde.

115. Le continent américain, quant à lui, s'est doté récemment – en 2013 – d'une Convention contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ainsi que d'une Convention contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance. Si ces instruments ne sont pas encore en vigueur, ils prévoient tous deux à l'article 4 que les États « s'engagent à prévenir, éliminer, interdire et réprimer, conformément aux normes constitutionnelles et aux dispositions [des présentes conventions], tous les actes et manifestations de racisme, de discrimination raciale et l'intolérance qui y est associée [nous traduisons] »[561].

En outre, en signant la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, les États parties s'engagent à prévenir et à réprimer la torture selon les termes de la présente Convention[562]. La Convention détermine également le rôle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, laquelle doit analyser dans son rapport annuel « la situation prévalant dans les États membres de l'Organisation des États Américains en ce qui concerne la prévention et la suppression de la torture »[563].

116. Concernant l'Union européenne, on note que l'Institution « œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie »[564], lesquelles concernent directement la prévention du génocide. On peut également mentionner un certain nombre de décisions-cadres comme celle du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines

[561] Convention de l'ASEAN contre le terrorisme, janvier 2007, art. 4 : « The states undertake to prevent, eliminate, prohibit, and punish, in accordance with their constitutional norms and the provisions of this Convention, all acts and manifestations of racism, racial discrimination, and related forms of intolerance. »
[562] Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, 9 décembre 1985, article 1.
[563] *Id.*, art. 17.
[564] Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, Titre V - L'espace de liberté, de sécurité et de justice, Chapitre 1, Dispositions générales, art. 67 (ex-art. 61 TCE et ex-art. 29 TUE).

formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal ou celle du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

Il convient également de mentionner la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains dont l'objet est « de prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes ». Dans ce texte, un chapitre est consacré à la « Prévention, coopération et autres mesures ». On peut lire à l'article 5 que chaque « Partie établit et/ou soutient des politiques et programmes efficaces afin de prévenir la traite des êtres humains par des moyens tels que : des recherches ; des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation ; des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation, en particulier à l'intention des personnes vulnérables à la traite et des professionnels concernés par la traite des êtres humains ». Dans le but de réaliser l'objectif de la Convention, « chaque Partie adopte ou renforce des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres, y compris […] des mesures préventives comprenant des programmes éducatifs à destination des filles et des garçons au cours de leur scolarité, qui soulignent le caractère inacceptable de la discrimination fondée sur le sexe, et ses conséquences néfastes, l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que la dignité et l'intégrité de chaque être humain »[565].

On peut noter finalement que la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a créé, dès 2007, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ce Comité a pour mandat de visiter les lieux de détention européens dans le but d'évaluer la manière dont les personnes privées de liberté sont traitées. Après chaque visite, pendant laquelle les délégués du Comité jouissent d'un accès illimité et sans restriction, un rapport est rédigé à l'attention des États[566].

[565] Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mai 2005, art. 6.
[566] Pour plus d'information sur le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, consulter le site internet de l'organe. Url : http://www.coe.int /en/web/cpt/home.

Ce dispositif a montré ses avantages et des progrès sont enregistrés dans un certain nombre de lieux de détention[567].

117. À l'inverse, le seul texte du continent asiatique évoquant un type bien particulier de crime contre l'humanité est la Convention de l'ASEAN contre le terrorisme dans laquelle les États parties ne font que réaffirmer « leur engagement dans le renforcement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme [laquelle] inclut la prévention et la répression de toutes les formes d'actes terroristes [nous traduisons] »[568]. Toutefois, ce texte ne donne naissance à aucune obligation.

118. Enfin, la Charte arabe des droits de l'homme dispose que « nul ne peut être soumis à des tortures physiques ou mentales ou à un traitement cruel, inhumain, humiliant ou dégradant » et que « chaque État partie protège tout individu relevant de sa juridiction de ce type de pratiques et prend des mesures efficaces pour les prévenir »[569].

119. Les continents africains, américains et européens ont un cadre de référence avancé dans la protection des populations face aux violations des droits de l'homme directement associées aux crimes de masse. Le même schéma se dessine pour les violations plus éloignées des crimes de masse.

§2. Des violations plus éloignées des crimes de masse

120. Les textes encadrant des violations plus éloignées des crimes de masse seront ici étudiés de façon moins approfondie, en ce sens qu'ils s'écartent de l'objectif initial fixé par la responsabilité de prévenir. L'idée ici est de montrer l'étendue des situations où il y a un besoin de prévention, et pour lesquels les États se sont investis en la matière, pour ensuite ne pointer que les cas dans lesquels un réel débat a eu lieu pour agrandir le champ d'application spécifique de la

[567] A ce propos, voy. notamment NEVE M. « Le juriste face aux cas de torture et aux mauvais traitements en détention », Jus Gentium Public Lecture Series organisée par la Clinique Aix Global Justice de l'Université d'Aix Marseille le 29 septembre 2017. La conférence a été filmée et peut être visionnée sur la chaîne Youtube de la Clinique Aix Global Justice. Url : https://www.youtube.com/watch?v=PBQ15ANbCtwetlist=PLhwwDenWpOzJYtoRGAf9dR2ooPG7CO6q.
[568] Convention de l'ASEAN contre le terrorisme, janvier 2007. Texte original : « REAFFIRMING our strong commitment to enhance cooperation in countering terrorism which covers the prevention and suppression of all forms of terrorist acts ».
[569] Charte arabe des droits de l'homme, mai 2004, art. 8.

responsabilité de protéger. Bien que le droit international des droits de l'homme positif intègre tous les textes juridiques de protection des individus, il convient là encore de considérer, d'une part, les textes émanant du système onusien (A) et, d'autre part, ceux provenant des systèmes régionaux (B).

A. Un système onusien tourné vers la prévention

121. La prévention au sein du système onusien occupe une place différente en fonction des textes étudiés. En effet, si dans la plupart des conventions les États parties s'engagent à adopter un comportement positif pour prévenir, ils élèvent, à tout le moins dans les autres, la prévention au rang de priorité.

Dans les textes relevant de la première catégorie, les États acceptent formellement une obligation[570]. Dans la seconde catégorie, on remarque que les États ont seulement accepté le caractère prioritaire de la prévention[571].

La plupart des textes de protection des droits de l'homme sont rédigés de manière à contraindre les États parties à agir positivement pour prévenir les

[570] On peut noter tout d'abord qu'en signant la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les États parties « [se sont engagés] à prendre toutes les mesures […] afin de prévenir la discrimination à l'égard des femmes ». Voy. en ce sens Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, art. 11 ; Dans un autre registre, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif imposent aux États parties de prendre « toutes mesures appropriées pour prévenir toutes les formes d'exploitation, de violence et de maltraitance ». Voy. ici Convention relative aux droits des personnes handicapées, New York, 13 décembre 2006 ; En outre, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées impose à tous ses signataires de prendre « les mesures nécessaires pour prévenir [les disparitions forcées ou involontaires] et [les] réprimer pénalement ». Voy. ici Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, New York, 20 décembre 2006, art. 25 ; On peut ajouter que la Convention relative aux droits de l'enfant dispose, à son article 19.2., que les « mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention ». Ses Protocoles facultatifs, relatifs, d'une part, à l'implication d'enfants dans les conflits armés et, d'autre part, à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, sont encore davantage tournés vers la prévention. Ainsi, les États parties « coopèrent à l'application du présent Protocole [relatif à l'implication d'enfants dans les conflits armés], notamment pour la prévention de toute activité contraire à ce dernier ». À ce titre, les États parties au protocole relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adoptent également « à tous les stades de la procédure pénale les mesures nécessaires pour […] prévenir la diffusion de toute information pouvant conduire à leur identification ». Pour ce faire, les États parties « adoptent ou renforcent, appliquent et diffusent des lois, mesures administratives, politiques et programmes sociaux pour prévenir les infractions visées dans le présent Protocole ». En ce sens, voy. Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989, art. 19.2. ; Protocole facultatif relatif à l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000, art. 7.1 ; voy. aussi Protocole facultatif relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, 25 mai 2000, art. 8, 9. Voy aussi art. 10 : « 1. Les États Parties prennent toutes les mesures nécessaires pour renforcer la coopération internationale par des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux ayant pour objet de prévenir, identifier, poursuivre et punir les responsables d'actes liés à la vente d'enfants, à la prostitution des enfants, à la pornographie et au tourisme pédophiles, ainsi que d'enquêter sur de tels actes. »

[571] Le Protocole de la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée vise à « prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants » entre dans cette catégorie puisque si la prévention est un des objectifs du Protocole, aucun engagement formel de l'État d'adopter un comportement particulier n'est indiqué. Voy. ici Protocole de la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée, 15 novembre 2000 ; Par ailleurs, en signant la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, « les États parties, y compris les États de transit, coopèrent afin de prévenir et d'éliminer les mouvements et l'emploi illégaux ou clandestins de travailleurs migrants en situation irrégulière ». On voit ici simplement le fait que pour prévenir ces mouvements, les États devraient coopérer, sans faire de cette coopération une obligation imposée par ladite Convention. Voy. ici Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990, art. 68.

violations. Les textes sont parfois moins contraignants dans les systèmes régionaux de protection.

B. Des systèmes régionaux axés sur la prévention

122. Il convient ici d'examiner la place octroyée à la prévention au sein des différents systèmes régionaux. Aussi, on verra à quel point l'Organisation des États Américains est engagée, l'Europe, concernée, l'Union africaine impliquée, la Ligue des États arabes discrète, et, enfin, le continent asiatique plutôt hésitant.

123. Sur le continent américain, certains textes mentionnent la prévention, en général, sans apporter de contenu plus précis[572]. D'autres textes encadrent plus précisément la prévention[573]. Certaines Conventions obligent enfin les États à œuvrer activement pour prévenir des violations déterminées[574], notamment par la coopération entre États parties[575]. L'engagement des États du continent américain est donc formellement matérialisé par les nombreux textes mentionnés.

124. L'Europe est aussi particulièrement concernée par la prévention. Certains textes adoptés au sein des différentes organisations régionales traitent à la fois de la prévention de comportements particuliers et de questions plus générales comme la

[572] La Charte de l'Organisation des États Américains fixe par exemple comme objectif essentiel la « [prévention] des causes possibles de difficultés ». On constate que cette formulation répond idéalement à un effort de prévention, sans limites spécifiques. Voy. ici Charte de l'Organisation des États Américains, 30 avril 1948, Première partie, Chapitre I, Nature et buts.

[573] La Convention américaine des droits de l'homme dispose en effet que le droit de déplacement et de résidence ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles participant « à la prévention des infractions pénales ». Voy. ici Convention américaine des droits de l'homme, 22 novembre 1969, art. 22.

[574] En signant la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, « les États parties […] conviennent d'adopter par tous les moyens appropriés et sans délais injustifiés, une politique visant à prévenir, à sanctionner et à éliminer la violence ». Voy. ici Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, 9 juin 1994, Chapitre III, Obligations des États, art. 7 ; En outre, dans la Déclaration de principes sur la liberté d'expression, les États doivent « prévenir » « l'assassinat, le séquestre, l'intimidation, les menaces proférées contre les communicateurs sociaux ». Voy. ici Déclaration de principes sur la liberté d'expression, 2002, Principes 9.

[575] Les États parties à la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes « s'engagent à coopérer entre eux pour contribuer par tous les moyens à prévenir ». Voy. ici Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, 9 juin 1994, Préambule, art. 1 ; De plus, la Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées oblige les États à « coopérer entre eux pour contribuer à prévenir et éliminer la discrimination contre les personnes handicapées ». Voy. ici Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées, 7 juin 1999, art. 4.

prévention de maladies endémiques[576]. Plusieurs textes portent aussi sur la prévention de la criminalité. La question de la collaboration entre les acteurs interne, ainsi que la coopération entre les États membres, sont parfois encadrées[577]. Ce dernier type de traités est particulier en ce sens que tout en tentant de prévenir des crimes, ces accords permettent aux États de limiter les droits fondamentaux des individus[578]. Enfin, certains textes appellent les États à prendre des mesures pour empêcher la violation de droits humains commis pas des acteurs non étatiques[579]. Comme pour le continent américain, l'Europe s'est aussi dotée d'une juridiction spécialisée dans la protection des droits fondamentaux.

[576] En signant la charte sociale européenne, les États « s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment : […] à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents ». Voy. ici Charte sociale européenne, 18 octobre 1961, art. 11 (Droit à la protection de la santé) ; Le texte prévoit aussi que les Parties « s'engagent […] à promouvoir la sensibilisation, l'information et la prévention en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, et à prendre toute mesure appropriée pour protéger les travailleurs contre de tels comportements ». Voy. ici Charte sociale européenne, 18 octobre 1961, art. 26 (Droit à la dignité au travail).

[577] Dans le chapitre sur la coopération policière, le Traité détaille la Mission d'Europol qui est « d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ». Le Traité encourage également « la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci ». Voy. en ce sens Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, chapitre 5, coopération policière, art. 87 et 88 (ex-article 30 TUE).

[578] Notons tout d'abord que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de l'Union européenne permet des restrictions aux droits protégés si celles-ci constituent des « mesures nécessaires à la prévention des infractions pénales ». Voy. ici Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de l'Union européenne, 4 novembre 1950, art. 2 sur la liberté de circulation, l'art. 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 10 sur la liberté d'expression et l'article 11 sur la liberté de réunion et d'association ; Le Traité sur l'Union européenne atteste également que l'Union prendra les « mesures appropriées en matière […] de prévention de la criminalité ». Voy. ici Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, art. 3 (ex-art. 2 TUE). S'appuyant sur la charte des Nations Unies, le Traité fait d'ailleurs mention des missions menées par l'organisation régionale avec pour objectifs « la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale ». Voy. encore Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, section 2 : Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune, art. 42 (ex-art. 17 TUE).

[579] On peut enfin noter les obligations de l'État provenant de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'article 5 relatif aux obligations de l'État et diligence voulue imposent que les « parties prennent les mesures législatives et autres nécessaires pour agir avec la diligence voulue afin de prévenir, enquêter sur, punir, et accorder une réparation pour les actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention commis par des acteurs non étatiques ».

125. L'Organisation régionale africaine, impliquée aussi, fait référence à la prévention de manière moins systématique. Ainsi, ni la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ni le Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme ne font utilisation du terme prévention[580]. Cela étant, certains textes ont pour objectif la prévention[581], quand d'autres appellent les Etats à prendre des mesures pour prévenir[582]. En fait, si le cadre de référence de l'Union africaine est très avancé sur la protection des populations contre les risques de crimes de masse, il est moins abouti pour ce qui est de tous les droits de l'homme.

126. Si la Ligue des États arabes a adopté, en 2004, la Charte arabe des droits de l'homme, celle-ci n'a pas mis l'accent sur la prévention, excepté concernant les actes de tortures. L'article 8 dispose ainsi que « nul ne peut être soumis à des tortures physiques ou mentales ou à un traitement cruel, inhumain, humiliant ou dégradant » et que « chaque État partie protège tout individu relevant de sa juridiction de ce type de pratiques et prend des mesures efficaces pour les prévenir ». Comme vu précédemment, si les actes de tortures ne sont pas, en soi, constitutifs d'un crime de masse, ils peuvent, s'ils sont commis à grande échelle, entrer dans la définition du crime contre l'humanité.

127. Les États asiatiques sont plus hésitants et n'ont pas réellement intégré la dimension préventive au sein des textes adoptés. Pire même, le système asiatique de protection des droits de l'homme est « quasi inexistant, tant sur le plan conventionnel qu'institutionnel, ne reposant actuellement que sur la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est »[583]. Le continent asiatique n'a donc pas adapté son cadre de référence

[580] Les termes « empêcher » et « avertir » ne sont pas non plus employés.
[581] Un des objectifs de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance est de « promouvoir la prévention et la lutte contre la corruption ». Voy. ici Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, 30 janvier 2007, Chapitre II, Des Objectifs, art. 2.
[582] La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant impose aux États de protéger les enfants contre l'abus et les mauvais traitements, notamment à travers des « mesures de protection ainsi que d'autres formes de mesures préventives ». Voy. ici Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, juillet 1990, art. 16. ; En outre, l'article 4 (droit à la vie, à l'intégrité et à la sécurité) du Protocole de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes exige des États de « prendre des mesures appropriées et effectives […] en vue de prévenir, de réprimer et d'éradiquer toutes formes de violence à l'égard des femmes ».
[583] TURGIS S., « Les mécanismes conventionnels de prévention des violations des droits de l'homme au niveau régional », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit*., p. 91, *renvoyant* à BRACHET I., « La Commission intergouvernementale des

à la Déclaration universelle des droits de l'homme[584]. Cela ne signifie bien sûr pas que les États n'agissent pas pour protéger leurs populations, mais peut-être simplement qu'ils préfèrent ne pas passer par un certain formalisme juridique.

*

128. On constate par conséquent que la dimension préventive est présente, sous des formes diverses, aussi bien dans les textes visant à prévenir les droits de l'homme plus éloignés des crimes de masse que dans les textes directement dirigés contre les violations de droit entrant dans le processus criminel, voire les crimes eux-mêmes. Il est certain que cette omniprésence de la prévention n'a pas facilité la délimitation exacte du champ matériel de la responsabilité de prévenir. C'est probablement la raison pour laquelle des initiatives ont été prises pour en élargir le périmètre d'action. Malgré des désaveux, cette tendance n'a d'ailleurs pas encore disparu[585].

droits de l'homme de l'ANASE, premier organe régional dans le domaine des droits de l'homme en Asie du Sud-Est : avancée historique ou écran de fumée ? », *R.T.D.H.*, 2010, vol. 2, n°83, p. 625.

[584] Notons qu'aucune charte régionale de protection des droits de l'homme n'a été adoptée, même si le projet existe depuis plus de vingt ans. Le Traité d'assistance mutuelle en matière pénale, lui, présente uniquement « l'ambition des États membres [qui est] d'améliorer l'effectivité des instances de contrôle de la loi relative à la prévention, l'enquête et la poursuite des infractions, en particulier à travers la coopération et l'entraide judiciaire en matière pénale [nous traduisons] ». Voy. ici Treaty on mutual legal assistance in criminal matters, 29 novembre 2004, préambule. Texte original : « DESIRING to improve the effectiveness of the law enforcement authorities of the Parties in the prevention, investigation and prosecution of offences through cooperation and mutual legal assistance in criminal matters. » En outre, dans la Déclaration des droits humains de l'ASEAN du 18 novembre 2012, par nature non contraignante, les membres de l'ASEAN font référence à la prévention, mais uniquement concernant « la prévention, le traitement, les soins et le soutien des personnes atteintes de maladies transmissibles, notamment le VIH/SIDA [nous traduisons] ». Voy. ici Déclaration des droits humains de l'ASEAN, 18 novembre 2012, préambule. Texte original : « The ASEAN Member States shall create a positive environment in overcoming stigma, silence, denial and discrimination in the prevention, treatment, care and support of people suffering from communicable diseases, including HIV/AIDS. »

[585] Sur ces comparaisons voy. notamment l'Atelier I Responsabilité et catastrophes naturelles : l'émergence d'un régime ?, *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, pp. 149 -177 ; SAILLARD-UBEDA M., « Les limites de la responsabilité de protéger : les désastres naturels », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.*, pp. 27-41 ; ANTON D., SHELTON D., *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, p. 763.

Section 2 – Des initiatives non abouties d'élargissement du champ matériel

129. Jusqu'à présent, la responsabilité de protéger a permis de déclencher une action uniquement dans des situations dans lesquelles des crimes étaient déjà matérialisés. Pourtant, certaines tentatives ont été initiées pour utiliser la responsabilité de protéger dans d'autres situations, toujours en réaction à un événement entraînant des victimes. Le fait que ces tentatives n'aient pas abouti en la matière sera utilisé comme point de départ pour s'interroger sur la validation du périmètre d'action proposé par le modèle de prévention. En l'espèce, les initiatives portaient surtout sur des situations de catastrophe non imputables à l'homme (§1), mais parfois aussi sur des situations imputables à l'homme (§2).

§1. Des situations de catastrophe non imputables à l'homme

130. Le 23 novembre 2015, le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) et le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) ont publié un rapport sur le coût humain des catastrophes liées au climat. Ce document scientifique met en avant le nombre de 606 000, correspondant aux personnes décédées du fait des catastrophes liées au climat entre 1995 et 2015[586]. Tous les pays sont concernés et certains ont subi plus de cent cinquante désastres en vingt ans[587]. C'est probablement la raison pour laquelle l'application de la responsabilité de protéger dans des situations de catastrophes naturelles a été le plus discutée[588].

La question d'intégrer les catastrophes naturelles et sanitaires dans le champ matériel de la responsabilité de protéger s'est en effet posée à plusieurs reprises (A), même si, à chaque fois, l'utilisation de la notion a été écartée par la pratique (B).

---

[586] The United Nations Office for Disaster Risk Reduction - Center for Reseach on the Epidemiology of Desasters (CRED), The human cost of weather related desasters 1995-2015. [en ligne]. Consulté le 16 juin 2016. Url : http://www.unisdr.org/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf

[587] *Id*., p. 8 : Bangladesh, Canada, Chine, États-Unis, Inde, Philippines.

[588] Sur ce point, voy. par exemple RUTH SAECHAO T., « Natural Disasters and the Responsibility to protect: from chaos to clarity », *Brooklyn Journal of International Law*, 2007, vol.32, pp. 665-707 ; Voy. également HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, *op. cit*., p. 76.

A. L'exclusion théorique des catastrophes naturelles et sanitaires

131. Les catastrophes naturelles étaient présentes dans le rapport officiel de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté de l'État. En effet, la Commission mentionne qu'une action est justifiée dans le but d'arrêter ou d'éviter « les catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'État concerné ne peut pas, ou ne veut pas, y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire »[589]. Cette référence aux catastrophes naturelles est cependant la seule du document et se situe dans la partie consacrée à la responsabilité de réagir[590].

À l'inverse, les catastrophes naturelles n'apparaissent pas dans l'accord politique conclu en 2005 par les États membres de l'Organisation des Nations Unies lors de l'adoption du Document final du Sommet mondial. Plus précisément, si certains paragraphes ont trait aux catastrophes naturelles[591], aucun n'est positionné sous le titre « Responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ».

Les catastrophes naturelles et sanitaires ont ensuite été clairement exclues par le Secrétaire général dans la première expertise consacrée à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, rédigée en « application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies »[592]. Le Secrétaire général a d'ailleurs affirmé que « tenter d'étendre [la responsabilité de protéger] à d'autres calamités, comme le VIH/sida, aux changements climatiques ou à la réaction face aux catastrophes naturelles compromettrait le consensus réalisé en 2005 »[593], ajoutant que « l'expression [figurant] dans le Document final du Sommet mondial de 2005, [n'avait pas] été forgée pour s'appliquer à une catastrophe »[594].

---

[589] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para 4.20.
[590] *Id.*, Partie 4.
[591] *Id.*, paras. 56, 67, 169.
[592] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, p. 1.
[593] *Id.*, para. 10.
[594] Commission du droit international de l'O.N.U., La protection des personnes en cas de catastrophe, Mémoire du Secrétariat, A/CN.4/590, 11 décembre 2007, para. 250.

La Commission du droit international a elle aussi très vite décidé d'exclure les catastrophes naturelles après avoir constaté « l'inapplicabilité [à ce type de situation] de la notion de « responsabilité de protéger »[595]. Ainsi, elle a convenu « avec le Rapporteur spécial que la « responsabilité de protéger », au sens où l'on entend cette notion aujourd'hui, ne s'étend pas à la protection des personnes en cas de catastrophe »[596]. La Commission a donc confirmé la position du Secrétaire général. Il s'agirait, au fond, d'une « exclusion pragmatique »[597].

132. La position actuelle de Gareth EVANS, le co-président de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, permet aussi de comprendre les raisons d'une telle suppression. Selon lui, ces situations ont été écartées lors du Sommet mondial de 2005, non pas par désintérêt, mais parce qu'il existe d'autres cadres d'action sur la prévention et la réaction dans ces contextes spécifiques[598].

On peut notamment citer le cadre de réduction des risques de catastrophe issu de la Conférence de Sendai du 18 mars 2015. Il succède au cadre d'action de HYOGO de 2005. Ce dernier avait été conçu pour « donner un élan au travail mondial d'application du Cadre international d'action pour la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles de 1989, des 'Stratégie et plan de Yokohama pour un monde plus sûr : directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets' de 1994, et de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes de 1999 »[599].

---

[595] Commission du droit international de l'O.N.U., Rapport de la Commission du droit international, A/64/10, 2009, para. 164.
[596] Assemblée générale de l'O.N.U., Compte rendu analytique de la 18e séance, 17 février 2010, A/C.6/64/SR.18, para. 80.
[597] UBEDA-SAILLARD M., « Les limites de la responsabilité de protéger : les désastres naturels », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 31.
[598] EVANS Gareth, « The raison d'être, scope and limits of the responsibility to protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 24. Pour une présentation complète du cadre d'action de Hyogo, consulter le document disponible à l'adresse suivante : http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-french.pdf.
[599] Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, Avant-propos.

Si le cadre d'action HYOGO offrait déjà une « approche stratégique et systématique de la réduction de la vulnérabilité »[600], le cadre de Sendai redéfinit des principes directeurs[601] et des actions prioritaires[602]. Il réaffirme que « chaque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe[603] » tout en détaillant le « soutien des organisations internationales »[604]. Ainsi, les priorités sont de « comprendre les risques de catastrophe », de « renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer », « d'investir dans la réduction des risques de catastrophe aux fins de la résilience », et, enfin, de « renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace » pour « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction[605]. Plus concrètement, les États sont appelés à se doter d'une connaissance précise du risque et de préparer une réponse adéquate. Ils sont également amenés à coopérer, qu'il s'agisse de partager des techniques ou de fournir une assistance matérielle, par exemple.

133. Les mécanismes de prévention des catastrophes naturelles, utilisant des cadres d'action détaillés et spécifiques, étaient déjà plus aboutis en 2005 que ceux de la prévention des quatre comportements dont fait mention le Document final du Sommet mondial, notamment depuis la création de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC)[606]. Dirigée par le représentant Spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophe, cette plateforme « aide les communautés à augmenter leur résilience face aux risques naturels, technologiques et aux catastrophes environnementales »[607].

---

[600] Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Kobe, Hyogo, Japon, A/CONF.206/6, 18-22 janvier 2005, para. 1. Voy. également Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 27 février 2004, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, A/RES/58/214.
[601] Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, para. 19.
[602] *Id.*, paras 20-34.
[603] *Id.*, para. 19.
[604] *Id.*, para. 48.
[605] *Id.*, para. 20.
[606] Voy. sur ce point le site du bureau des Nations Unies pour la prévention des risques de catastrophe : http://www.unisdr.org/.
[607] Voy. sur ce point le document disponible sur le lien suivant : http://www.unisdr.org/files/24695_5frenchversiondisasterriskreduction.pdf.

Qui plus est, les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU 43/131 et 45/100, fondatrices du droit de l'assistance, posent déjà, en 1988, le principe de la responsabilité de l'État, et l'assistance de la Communauté internationale. L'État est en effet responsable dans la mesure où c'est à lui qu'« il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situation d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire »[608]. En outre, l'Assemblée générale « invite tous les États dont les populations ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lequel un accès aux victimes est indispensable »[609].

Il manque cependant à ce texte la contrainte ; il arrive effectivement que les États ne fassent pas le nécessaire, en témoignent les deux exemples évoqués maintenant.

B. L'exclusion des catastrophes naturelles et sanitaires par la pratique

134. Dès la fin 2007, puis au printemps 2008, la question de l'application de la responsabilité de protéger s'est posée dans le contexte de l'épidémie de choléra au Zimbabwe (1) et après le passage du cyclone Nargis en Birmanie (2).

1. L'épidémie de choléra au Zimbabwe en 2007-2008

135. À la suite de l'épidémie de choléra au Zimbabwe, qui avait débuté fin 2007, le gouvernement du pays a adopté « un certain type de comportement du souverain territorial, témoignant à la fois d'une incapacité à prodiguer les secours indispensables à sa population tout en s'obstinant à ne pas accepter l'aide

[608] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, A/RES/43/131, 8 décembre 1988.
[609] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, A/RES/45/100, 14 décembre 1990, para. 4.

humanitaire proposée »[610]. En l'espèce, il a fait obstruction à l'aide et la protection qu'aurait pu apporter la communauté internationale aux personnes vulnérables, tout en s'abstenant de prodiguer les soins nécessaires. À titre d'exemple, on note que début décembre 2008, le gouvernement a refusé les visas d'entrée sur le territoire aux Anciens[611], lesquels avaient organisé le déploiement d'une mission d'établissement des faits, dans le but de présenter un rapport au Conseil de sécurité[612]. Ban KI MOON s'était d'ailleurs déclaré, à l'époque, « profondément troublé par la détérioration de la situation humanitaire, pour laquelle le gouvernement du Zimbabwe ne peut pas fuir sa responsabilité »[613].

Devant des décès massifs, un État zimbabwéen impassible ou « incapable » et refusant toute aide extérieure, Peter TAKIRAMBUDDE, directeur de la division Afrique de Human Rights Watch, a affirmé que l'Organisation des Nations Unies « a quand même la responsabilité de protéger de venir en aide à ces centaines de milliers de déplacés dont les droits fondamentaux ont été bafoués »[614].

En pratique, aucun État n'a tenu cette position et ni le projet de résolution du 11 juillet 2008[615], ni le procès-verbal de la séance du même jour au Conseil de sécurité[616], ne font référence, même tacitement, à la responsabilité de protéger. Finalement, aucune résolution, sur ce fondement ou sur un autre – et c'est regrettable – n'a été adoptée.

---

[610] SZUREK S., « La responsabilité de protéger : Mauvaises querelles et vraies questions », *op. cit.*, para. 14.

[611] Les Anciens sont un groupe indépendant de leaders mondiaux travaillant ensemble pour la paix et les droits de la personne. Richard Branson et Peter Gabriel ont donné l'idée à Nelson Mandela, qui a accepté de l'appuyer. Avec l'aide de Graça Machel et Desmond Tutu, Mandela a commencé à réunir les Anciens et a officiellement lancé le groupe à Johannesburg en juillet 2007. Pour plus d'information, consulter le site internet suivant : http://theelders.org/.

[612] ICRtoP, « Crisis in Zimbabwe », [en ligne]. Consulté le 4 juin 2016. Url : http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-zimbabwe.

[613] Site d'actualité de l'O.N.U., « Choléra au Zimbabwe : Ban troublé par les dénégations du Président Mugabe », UN news, 12 décembre 2008.

[614] HUMAN RIGHTS WATCH, « Le Zimbabwe refuse de protéger et d'aider les expulsés », [en ligne], 30 novembre 2005. Consulté le 4 juin 2016. Url : https://www.hrw.org/fr/news/2005/11/30/le-zimbabwe-refuse-de-proteger-et-daider-les-expulses.

[615] Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation au Zimbabwe, Projet de Résolution 4475933, proposée le 11 juillet 2008, S/2008/4475933.

[616] Conseil de sécurité de l'O.N.U., Procès-verbal du 11 juillet 2008, S/PV.5933.

2. Le cyclone Nargis en Birmanie en 2008

136. La question de l'application de la notion de responsabilité de protéger dans les cas de catastrophes naturelles s'est également posée après le décès de près de 140 000 personnes[617] dû au cyclone Nargis qui s'était abattu dans la nuit du 2 au 3 mai 2008, au sud-ouest de la Birmanie. La junte birmane au pouvoir a tardé à aider les populations touchées par le cyclone et, par-dessus tout, n'a pas permis aux organisations non gouvernementales, agences onusiennes et États étrangers de porter assistance aux populations, conformément à leurs mandats respectifs. Bernard KOUCHNER a alors rédigé un projet de résolution au Conseil de sécurité, invoquant la responsabilité de protéger[618], juste après avoir envoyé le Mistral – le porte-hélicoptère de la marine française – rempli de médicaments et d'aide alimentaire, justement au nom de la notion[619]. Le projet a été rejeté et la résolution n'a pas été soumise au vote des membres du Conseil.

La tentative d'intégration de ce type de situation dans le champ matériel de la responsabilité de protéger a même été activement rejetée par les créateurs et responsables du développement de la notion. Si la proposition française a assurément permis de relancer – et clore – le débat, elle a effectivement été vivement critiquée par Edward LUCK, le conseiller spécial pour la responsabilité de protéger de l'époque. Celui-ci a expliqué que « le ministre français a causé "des dégâts considérables au sein de l'ONU" pour ceux qui tentent de "rallier les États membres" à ce concept naissant ». Selon lui, « M. Kouchner n'a "pas rendu service à la cause" qu'il défend, en utilisant de manière "impropre" un concept prévu pour protéger les populations menacées des crimes les plus graves »[620].

---

[617] Secrétaire général de l'O.N.U., Situation des droits de l'homme au Myanmar, 17 septembre 2008, A/63/356, para. 8.

[618] BOLOPION P., « L'O.N.U. défavorable à une ingérence humanitaire », [en ligne], 8 mai 2008. Consulté le 10 mars 2015. Url : http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2008/05/08/l-O.N.U.-defavorable-a-une-ingerence-humanitaire_1042319_3216.html.

[619] Nouvel Observateur, « La Birmanie accuse la France d'envoyer "un navire de guerre" », [en ligne], 18 mai 2008. Consulté le 10 mars 2015. Url : http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20080517.OBS4243/la-birmanie-accuse-la-france-d-envoyer-un-navire-de-guerre.html.

[620] NOUGAYREDE N., BOLOPION P., FERENCZI T., « Birmanie : vif débat sur la "Responsabilité de protéger" », [en ligne], 14 mai 2008. Consulté le 10 mars 2015. Url : http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2008/05/14/birmanie-vif-debat-sur-la-responsabilite-de-proteger_1044751_3216.html.

Ramesh THAKUR, membre de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté des États, n'a pas hésité à son tour à dire qu'il ne « peut penser à une meilleure façon de nuire à la R2P […] qu'en ayant une assistance humanitaire fournie en Birmanie et soutenue par des soldats occidentaux se battant [de nouveau] dans les jungles de l'Asie du Sud-Est ». Ramesh THAKUR fait ici allusion à l'implication de la France au Vietnam après la Seconde Guerre mondiale. Il ajoute que « si la France a des soldats prêts à se livrer à un combat sérieux, peut-être pourraient-ils soulager les soldats canadiens en difficulté dans le sud de l'Afghanistan »[621].

*

137. Ces situations d'urgence sanitaires ont été exclues du champ d'application de la notion. On note à ce propos que, depuis, les États ont adopté la Résolution 2177 du 18 septembre 2014 relative à l'épidémie d'infection à virus Ebola, qui, elle, ne fait pas mention de la notion de responsabilité de protéger, mais du chapitre VII de la charte des Nations Unies, permettant aux États membres d'agir. Toujours est-il que les conséquences d'une telle exclusion sont importantes. Elle signifie que, même si l'État a commis des erreurs – agissements ou omissions des organes publics –, l'outil « responsabilité de protéger » ne sera pas celui qui permettra une action auprès des éventuelles futures victimes.

Toutefois, cela ne signifie pas que les catastrophes naturelles et sanitaires n'entrent pas, au fond, dans le champ matériel du volet réactif de la responsabilité de protéger ; et ce n'est pas à nous d'en débattre puisque là n'est pas l'objet de notre étude. Par contre, elles semblent ne pas avoir leur place au niveau de la prévention. Une des raisons principales est qu'en ce qui les concerne le dispositif préventif est déjà bien avancé. D'aucuns trouveraient peut-être dommage de s'aligner sur la position du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs, mais n'est-il pas finalement opportun de se ranger du côté du consensus

[621] APR2P, « Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect », Myanmar/Burma Briefing n°2, 16 mai 2008, p. 9. Texte original : « I can think of no better way to damage R2P beyond repair in Asia and most of the rest of the developing world than have the humanitarian assistance delivered into Burma backed by Western soldiers fighting in the jungles of Southeast Asia again. If France has soldiers ready to spare for serious combat, perhaps they could assist of relieve beleaguered Canadian soldiers in southern Afghanistan. »

réalisé en 2005 entre tous les États membres de l'Organisation ? En suivant cette logique, le consensus exclut aussi du champ matériel des situations parfois imputables à l'homme.

§2. Des situations imputables à l'homme

138. De nombreuses menaces pèsent sur la vie des populations. Il est difficile d'accepter – ou même de défendre – la thèse selon laquelle la responsabilité de protéger ne concerne que les crimes les plus graves. Des situations non imputables à l'homme sont parfois assimilées à tort à la responsabilité de protéger – et donc à la responsabilité de prévenir –, comme c'est le cas de menaces singulières (A), ou trop générales (B).

A. Des menaces singulières

139. Si la protection requise par l'État doit couvrir toutes les facettes des risques pesant sur la population, la Communauté internationale ne peut pas être appelée, au nom de la responsabilité de prévenir, à agir sans arrêt. C'est pourquoi le périmètre d'action ne peut pas être étendu au conflit armé (1) ou aux violations massives des droits de l'homme (2).

1. Le conflit armé

140. Les textes fondateurs de la responsabilité de protéger ne s'accordent pas sur le statut de la prévention des conflits armés. Si elle est parfois considérée comme un objectif à part entière, elle est souvent présentée comme un moyen pour parvenir à protéger les populations du génocide, du crime contre l'humanité, du nettoyage ethnique et du crime de guerre. En effet, prévenir un conflit protège aussi de certains autres fléaux de la guerre, dont les crimes peuvent faire partie.

La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États énonce ainsi, dans les principes de base[622], l'élimination « à la fois [d]es causes profondes et [d]es causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations »[623]. Le texte précise ensuite que « la prévention des conflits meurtriers et d'autres formes de catastrophes produites par l'homme incombe, comme toutes les autres composantes de la responsabilité de protéger [nous soulignons], d'abord et avant tout aux États souverains et aux communautés et institutions qui s'y trouvent »[624]. Après lecture de ces textes, il est clair que la Commission désigne le conflit armé comme un élément à part entière contre lequel s'exerce une responsabilité de protéger.

Or, le Document final du Sommet mondial présente formellement la prévention du conflit armé comme un moyen d'exercer la responsabilité de protéger, et non un des dangers à prévenir. Le paragraphe 139 dispose en effet que la Communauté internationale doit « aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations […] et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate »[625]. Une interprétation superficielle des paragraphes du Document final pourrait mener à une conclusion erronée, selon laquelle une fois le conflit armé empêché, la responsabilité de protéger n'a plus besoin d'être exercée ; autrement dit, en l'absence de conflit, aucun crime de pourrait être commis. Ce schéma identifierait alors une chronologie des situations avec, comme étape indispensable à la survenance des crimes, un contexte de conflit armé. Pourtant, cette interprétation est faussée par l'absence de lien établi entre, d'une part, le conflit armé et, d'autre part, la commission de crimes[626].

En réalité, le paragraphe 139 insiste sur l'assistance portée lorsqu'il « existe des tensions avant qu'[nous soulignons] une crise ou qu'un conflit n'éclate ». Le

[622] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, Avant-propos, XI.
[623] *Id.*, Sommaire, principes fondamentaux, éléments.
[624] *Id.*, p. 21, para. 3.2.
[625] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 16 septembre 2005, Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, para. 139.
[626] Voy. *supra* paras. 44-61.

paragraphe sous-entend qu'il est plus difficile de prévenir les crimes après qu'une crise ou qu'un conflit survienne.

141. Cette observation nous renseigne sur le fait qu'un conflit armé matérialisé sur le territoire d'un État ne le rend pas, à ce stade-là, incapable de prévenir. *A contrario*, l'absence d'un conflit armé ne prouve pas, à elle seule, que l'État exerce sa responsabilité primaire de manière pleine et efficace. Il en découle qu'un conflit armé ne démontre pas l'échec de la Communauté internationale dans la protection des populations – au regard de la responsabilité de protéger –, tout comme l'absence de conflit armé ne signifie pas nécessairement que la responsabilité de la Communauté internationale n'est pas en jeu.

C'est d'ailleurs pourquoi Ban KI MOON envisage, dans son second cadre d'analyse sur la prévention des crimes relevant de la responsabilité de protéger[627], 'la situation de conflit armé ou les autres formes d'instabilités', uniquement comme un *facteur de risque*. De cette façon, « si la notion de prévention des conflits et celle de prévention des atrocités sont très apparentées, elles ne sont pas synonymes l'une de l'autre, et les mesures de prévention des atrocités doivent être conçues en ayant ce constat à l'esprit »[628]. Il serait donc dangereux de les confondre en ce sens que « l'adoption de mesures visant exclusivement à prévenir les conflits ferait perdre de vue les atrocités criminelles qui ont lieu en l'absence de conflits armés ou qui n'y sont pas nécessairement liées »[629].

Par conséquent, la présence d'un conflit armé n'offre qu'« un environnement favorable »[630] aux atrocités criminelles, au même titre que les situations de grande instabilité politique, économique ou sociale[631] dans un pays, que nous étudierons comme indicateur de risque, plus loin[632].

---

[627] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014 ; voy. *infra* paras. 279-325.
[628] Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 13.
[629] *Ibid.*
[630] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.
[631] *Ibid.*
[632] Voy. *infra* paras. 285-291.

2. Les violations massives des droits de l'homme

142. Si l'on s'intéresse maintenant aux violations des droits de l'homme, on constate que la Commission « a résisté à la tentation de désigner comme motif d'intervention militaire les violations des droits de l'homme qui, bien que graves, ne vont pas jusqu'au meurtre caractérisé ou au nettoyage ethnique »[633]. Cela étant, le caractère « massif » des violations n'est pas précisé.

Cette absence peut sembler étonnante sachant que l'origine de la rédaction du rapport a été l'interrogation suivante formulée par Kofi Annan : « Si l'intervention humanitaire constitue 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 ? »[634] On peut toutefois penser que le Secrétaire général s'est référé à l'expression « violations massives des droits de l'homme » en tant qu'expression générale pour illustrer les situations au Rwanda et à Srebrenica dans lesquelles, tout un chacun le sait, les violations perpétrées ont dépassé le cadre des « violations massives des droits de l'homme »[635]. Et si « tous les dénis d'un droit de l'homme ne sont pas suffisamment graves pour constituer un crime contre l'humanité »[636], il s'agissait, dans ces cas-là d'un crime de génocide.

---

[633] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op. cit.*, La responsabilité de protéger, décembre 2001, para. 4.25. La commission donne pour exemple « la discrimination raciale systématique, l'emprisonnement systématique ou d'autres formes de répression politique des opposants ».

[634] *Id.*, p. 7.

[635] Les deux situations ont été qualifiées de génocide par les juridictions internationales pénales *ad hoc*.

[636] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 966 ; voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Milutinović et al., Affaire No. IT-05-87-T, *Jugement*, 26 février 2009, tome 1, para. 178 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 580 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kupreškić et al., Affaire No. IT-95-16-T, *Jugement*, 14 janvier 2000, para. 618 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Brđjanin, Affaire No. IT-99-36-T, *Jugement*, 1 septembre 2004, para. 995 ; voy. également T.P.I.R., Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-A, *Arrêt*, 28 novembre 2007, para. 985.

143. Cette exclusion est significative dans la mesure où le caractère « massif » – parfois « flagrant »[637] – des violations n'est pas internationalement défini, alors même que l'expression est utilisée de façon récurrente, non seulement par les organes politiques internes[638] et internationaux[639], mais également par les médias[640].

Dans l'intérêt de cette recherche, il semble pertinent de dire que certaines violations massives des droits de l'homme sont intégrées aux actes constitutifs du crime contre l'humanité, crime de guerre et crime de génocide. Ainsi, les violations massives du droit à la vie commis dans l'intention de détruire un groupe identifié peuvent constituer le crime de génocide ou une persécution, constitutive du crime contre l'humanité. Par ailleurs, « la réduction en esclavage »[641], « le transfert forcé de population »[642], l'« emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international »[643], « la torture »[644], le « viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable »[645], la « persécution »[646] , elle-même renvoyant au « déni intentionnel et grave de droits fondamentaux en violation du droit international, pour des motifs liés à l'identité du groupe ou de la collectivité qui en fait l'objet »[647] sont des violations massives des droits de l'homme et peuvent faire l'objet d'une

[637] Voy. par exemple ZEID AL HUSSEIN Z., Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Allocution, CS/12151, 10 décembre 2015.
[638] Voy. par exemple DELATTRE F., « Les violations massives des droits de l'Homme, indicateur d'une déstabilisation d'un pays/région », Événement co-organisé par la France « les droits de l'Homme au Conseil de sécurité : un rôle en évolution » - Intervention de M. François Delattre, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, [en ligne] 28 janvier 2016. Consulté le 29 janvier 2017. Url : disponible sur http://www.franceONU.org/Les-violations-massives-des-droits-de-l-Homme-indicateur-d-une-destabilisation.
[639] ZEID AL HUSSEIN Z., Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Allocution, CS/12151, 10 décembre 2015.
[640] Voy par exemple Site du quotidien Le Monde, « L'armée du Nigeria accusée de « violations massives des droits de l'homme », [en ligne], 5 août 2014. Consulté le 29 juin 2017. Url : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/08/05/l-armee-du-nigeria-accusee-de-violations-massivesdes-droits-de-l-homme_4466786_3212.html ; Site de Radio France Internationale, « Mali : l'O.N.U. dénonce de massives violations des droits de l'homme », [en ligne], 10 janvier 2016. Consulté le 29 juin 2017. Url : http://www.rfi.fr/afrique/20160110-mali-ONU-minusma-hcr-rapports-violations-kidal-gao-gatia-azawad-armee.
[641] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 7 1.c).
[642] *Id.*, art. 7 1.d).
[643] *Id.*, art. 7 1.e).
[644] *Id.*, art. 1.f).
[645] *Id.*, art. 7 1.g).
[646] *Id.*, art. 7 1.h).
[647] *Id.*, art. 7 1.i).

qualification de crimes contre l'humanité si elles sont commises dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre toute population civile. Il incombe finalement aux juges de déterminer si le caractère « massif » peut s'apparenter aux qualificatifs « généralisée ou systématique ».

À l'inverse, les violations massives des droits de l'homme, qui ne constituent pas encore de crime contre l'humanité, semblent exister, sur une échelle temporelle, en amont des crimes relevant de la responsabilité de protéger. La frontière est certes poreuse ; cependant les violations des droits de l'homme sont le plus souvent des indicateurs du risque de crime de masse, et non partie intégrante de leur qualification. L'analyse de l'état des droits de l'homme dans un État reste dès lors un indicateur de risques auxquels peuvent être exposées les populations. Le compte rendu des « antécédents de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire »[648], lorsqu'il s'applique, est effectivement une des données à étudier pour diagnostiquer un seuil de risque[649].

B. Des menaces générales

144. La possibilité de mettre en œuvre une responsabilité de prévenir repose sur le fait que les actes concernés sont prévisibles et qu'il est possible de les entraver à différentes étapes. Or, on constate des tentatives d'application de la responsabilité de protéger en cas de menace impossible à prévenir, comme les situations d'insécurité humaine (1) ou en cas de menace non prévisible, comme les menaces à la paix (2).

1. Une menace impossible à prévenir, la situation d'insécurité humaine

145. La matrice de la sécurité humaine fournie par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) consiste à utiliser sept composantes intégrant les principales menaces pesant sur la vulnérabilité d'un individu. Aussi,

[648] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 11.
[649] Voy. *infra* paras. 316-320.

la sécurité humaine est la somme des sécurités économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique[650]. La sécurité humaine, pensée comme un idéal à atteindre, ne peut être envisagée sur le même plan que la responsabilité de protéger, exercée pour empêcher les comportements les pires.

Au mieux, une situation de sécurité humaine peut illustrer un exercice optimal de la responsabilité de protéger de l'État. *A contrario*, la situation d'insécurité humaine *ne* peut constituer *qu'*une première alarme – insuffisante – pour déclencher la responsabilité secondaire de la Communauté internationale. À ce titre, elle reste un indicateur de risque trop général.

146. La question ici est de savoir si l'absence d'une situation de sécurité humaine est suffisante pour déclencher la responsabilité secondaire, comme s'il s'agissait d'un minimum incompressible en deçà duquel l'État n'a plus la possibilité d'exercer, seul, sa responsabilité primaire. On constate ici que chacun des indicateurs de la sécurité humaine – qui pourrait former en miroir une *responsabilité humaine* –, même pris tous ensemble, ne décrit pas l'incapacité de l'État à exercer sa responsabilité de prévenir. En d'autres termes, la somme des sept composantes de la responsabilité humaine n'est pas indispensable pour qu'un État exerce complètement sa responsabilité de prévenir. L'État dont les populations sont en dessous de cet idéal à atteindre – la sécurité humaine – doit certes travailler pour y accéder, mais ne peut pas de ce seul fait être déclaré défaillant en matière de responsabilité de prévenir, s'il n'y parvient pas.

[650] L'ordre choisi est le même que celui donné par le rapport mondial sur le développement humain de 1994. La sécurité économique « suppose la garantie d'un revenu minimum, qui provient normalement d'un travail productif et rémunéré ou qui peut être versé, en dernier recours, par un système de protection financé par les pouvoirs publics ». La sécurité alimentaire est le fait « pour toute personne de disposer à tout moment, matériellement et économiquement, d'une alimentation de base ; c'est la capacité pour une personne de ne pas mourir de soif ou de faim. La sécurité sanitaire, pour être définie dans son contenu, doit reprendre la constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, pour qui la santé désigne « un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». La sécurité environnementale, quant à elle, est la plus récente des préoccupations. Appréhendée dans les années 80, elle équivaut pour un être humain à ne pas être privé d'un environnement acceptable. La sécurité personnelle signifie, elle, que chaque individu puisse ne pas craindre pour sa vie ou son intégrité physique. C'est aussi la possibilité de se déplacer sans être en danger. En outre, la sécurité communautaire est la possibilité d'appartenir à une communauté sectorielle et ne pas être opprimé pour cette appartenance. Enfin, la sécurité politique est une situation politique dans laquelle il n'y a pas de carence de gouvernement, de carence d'État.

L'erreur serait évidemment d'assimiler « responsabilité de protéger et garantie de sécurité humaine »[651]. Cela ferait non seulement peser sur l'État une charge trop importante, mais surtout appellerait à une action de la Communauté internationale en permanence et pour tous les États. La même erreur doit être évitée pour les menaces non prévisibles.

2. La menace à la paix, une menace non prévisible

147. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies a été rédigé pour être utilisé dans l'hypothèse où la restriction du recours à la force, telle exigée par le Préambule ainsi que l'article 2§4 de la charte[652], ne parviendrait pas à être respectés.

En ce sens, au regard de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, « le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ». La suite de ces trois termes renvoie peut-être à l'idée d'une échelle de gravité, avec l'agression comme acte suprême, mais leur absence de définition ne permet pas de l'assurer. Si l'agression a fait l'objet d'une définition commune[653], la rupture de la paix et la menace contre la paix ne recouvrent pour l'heure aucune existence juridique précise, si bien que le « pouvoir discrétionnaire »[654] du Conseil de sécurité, marqué du « sceau de l'inconstance »[655], fait perdurer le flou autour de ces notions.

---

[651] SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, pp. 94-100.

[652] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, art. 2§4 : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

[653] Assemblée générale de l'O.N.U., Définition de l'agression, A/RES/29/3314, 14 décembre 1974, Annexe, article Premier : « L'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies, ainsi qu'il ressort de la présente définition. »

[654] T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-AR72, *Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995, para. 31. Voy. aussi KOLB R., *Réflexions de philosophie du droit international*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Droit international, 2003, p. 207.

[655] THOUVENIN J.-M., « Avant-propos », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.*, p. 3.

Le Conseil de sécurité a ainsi constaté, à une seule reprise, qu'il existait « du fait de l'invasion du Koweït par l'Irak, une rupture de la paix et de la sécurité internationales »[656]. Quant à la menace contre la paix, les qualifications successives du Conseil de sécurité permettent d'établir « une variété très grande de situations »[657] désignées comme telles. On constate en effet que l'« attention du conseil s'est portée tantôt sur des *situations* internationales ou fondamentalement internes, tantôt sur des *phénomènes* déstabilisants »[658]. À ce titre, les violations massives des droits de l'homme[659], l'entrave à l'aide humanitaire[660], l'acquisition d'armes[661], les flux massifs de réfugiés[662], les actes de terrorisme[663] et les urgences sanitaires[664] ont déjà été considérés comme des menaces contre la paix par le Conseil de sécurité usant de ce « principe d'opportunité »[665].

[656] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation entre l'Irak et le Koweït, 2 août 1990, S/RES/660 (1990). Notons que pour la période qui précède 1990 on recense deux autres résolutions au sein desquelles le Conseil de sécurité a constaté l'existence d'une rupture de la paix et de la sécurité internationales. Voy. en ce sens Résolution du Conseil de sécurité, Situation des Iles Falkland (Malvinas), S/RES/502, 3 avril 1982 et Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Plainte pour agression contre la République de Corée, 25 juin 1950, S/RES/82 (1950).

[657] CARDONA LLORENS J., « Le rôle des organisations internationales » *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 320.

[658] COT J.-P., PELLET A., FORTEAU M. (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article (tomes 1 et 2)*, Paris : Economica, 2005, 3e édition, article 39, p. 1164.

[659] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Irak, 5 avril 1991, S/RES/688 (1991) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en ex-Yougoslavie, 13 août 1992, S/RES/771 (1992) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Question concernant Haïti (autorisation force multinationale), 2 août 1994, S/RES/940 (1994) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République démocratique du Congo, 9 avril 1999, S/RES/1234 (1999).

[660] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Somalie, 24 avril 1992, S/RES/751 (1992) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Bosnie-Herzégovine, 13 août 1992, S/RES/770 (1992).

[661] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Afrique du Sud, 4 novembre 1977, S/RES/418 (1977) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Irak, 3 avril 1991, S/RES/687 (1991) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Non-prolifération des armes de destruction massive, 27 janvier 2005, S/RES/1540 (2005).

[662] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Irak, 5 avril 1991, S/RES/688 (1991) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Question concernant Haïti (autorisation force multinationale), 2 août 1994, S/RES/940 (1994) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation concernant la République démocratique du Congo, 22 décembre 2008, S/RES/1856 (2008).

[663] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 24 septembre 2014, S/RES/2178 (2014).

[664] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Paix et sécurité en Afrique - épidémie d'infection à virus Ebola, 18 septembre 2014, S/RES/2177 (2014).

[665] Expression empruntée à Jean COMBACAU.

Pour autant, l'ouverture du chapitre VII par le Conseil de sécurité n'est pas systématique, le pouvoir de veto étant fréquemment utilisé[666]. On voit donc que les cas de menace contre la paix non seulement ne reflètent pas une qualification systématique, mais surtout ne correspondent pas nécessairement aux situations régies par la responsabilité de prévenir. On constate en effet que les urgences sanitaires, comme l'épidémie Ebola ou plus anciennement l'épidémie de VIH/Sida ont été qualifiées par le Conseil de sécurité de menace à la paix, alors même qu'elles ne pourraient pas relever de la responsabilité de prévenir. À l'inverse, la situation au Burundi entre 2014 et 2015 a été considérée comme une situation relevant de la responsabilité de prévenir sans être qualifiée de menace à la paix par le Conseil de sécurité.

Il est fondamental de se souvenir que les rédacteurs du rapport de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté de l'État ont dégagé la notion de responsabilité de protéger pour pouvoir agir face aux cas les plus graves, avec, pour ambition, de dépasser, si nécessaire, les blocages éventuels du Conseil de sécurité.

[666] Voy. par exemple, pour la situation en Moyen-Orient (Syrie) : Projet de résolution S/2014/348 du 22 mai 2014 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2012/5386810 du 19 juillet 2012 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2011/776711 du 4 février 2012 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2011/6126627 du 4 octobre 2011 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie. Voy. également pour la situation en Moyen-Orient (Palestine) : Projet de résolution S/2011/246484 du 18 février 2011 opposé par véto par les États-Unis ; Projet de résolution S/2006/8785565 du 11 novembre 2006 opposé par véto par les États-Unis ; Projet de résolution S/2006/5085488 du 13 juillet 2006 opposé par véto par les États-Unis ; Projet de résolution S/2004/7835051 du 5 octobre 2004 opposé par véto par les États-Unis ; Projet de résolution S/2004/2404934 du 25 mars 2004 opposé par véto par les États-Unis ; voy. aussi pour la situation en Ukraine : Projet de résolution S/2014/189 du 15 mars 2014 opposé par véto par la Fédération de Russie : Projet de résolution S/2015/562 du 29 juillet 2015 opposé par véto par la Fédération de Russie. Voy. enfin dans d'autres situations (depuis 2003) : Projet de résolution S/2009/31061143 du 15 juin 2009 opposé par véto par la Fédération de Russie (La situation en Géorgie) ; Projet de résolution S/2008/4475933 du 11 juillet 2008 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie (Paix et sécurité en Afrique – Zimbabwe) ; Projet de résolution S/2007/1456 du 12 janvier 2007 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie (Situation au Myanmar) ; Projet de résolution S/2004/3134947 du 21 avril 2004 opposé par véto par la Fédération de Russie (La situation à Chypre).

Aussi, puisque l'absence de menace à la paix n'est pas l'objectif de la responsabilité de protéger, la qualification d'une situation comme telle ne déclenche pas la responsabilité secondaire. À l'inverse, le fait qu'il n'y ait pas de menace contre la paix ne signifie pas qu'un État exerce sa responsabilité de façon pleine et entière ni que celle de la Communauté internationale n'est pas engagée. Il en est de même pour la responsabilité de prévenir ; la communauté internationale ne peut pas attendre qu'une situation soit qualifiée de menace à paix par le Conseil de sécurité pour agir en prévention.

Conclusion du Titre 1

148. L'objectif de la responsabilité de prévenir est circonscrit aux quatre comportements énoncés au paragraphe 138 du Document final, comme un « *ad minima* consensus »[667]. Ceux-ci « ne touchent pas les intérêts d'un seul État, mais heurtent la conscience individuelle »[668]. Quant aux crimes de guerre relevant de la responsabilité de protéger, ils sont « limités aux crimes dirigés contre une population civile commis de manière généralisée ou systématique »[669].

L'objectif affiché est de ne pas solliciter « le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle »[670]. L'idée n'est pas de prévenir toute violation du droit, ou toute souffrance humaine, mais de prévenir dans l'esprit de la responsabilité de protéger. Ce n'est certes pas que la responsabilité de prévenir ne puisse pas avoir d'autre utilité, car en fait, utile si l'on se place du côté des victimes, l'outil serait toujours. Pour autant, le champ d'application délimite le périmètre d'action, celui qui permet à la responsabilité de prévenir d'être opérationnelle et crédible.

La volonté d'intégrer d'autres situations dans le champ matériel ne doit toutefois pas être négligée. Elle traduit peut-être une forme d'attente, de confiance et d'espoir née de la création de la notion. Cela dit, il faut déjà démontrer que la responsabilité de prévenir fonctionne avec le champ matériel initialement proposé, avant de pouvoir imaginer son agrandissement. En l'occurrence, autour de ce champ matériel singulier, la responsabilité de prévenir fournit un dispositif de prévention spécifique qu'il nous faut étudier pour avoir une compréhension complète du modèle proposé.

---

[667] DOMESTICI-MET M.-J., « Humanitarian Action – A Scope for the Responsibility to Protect: Part II: Responsibility to Protect – A Legal Device Ready for Use? », *Go.J.I.L.*, 2010, vol. 2, n°3, p. 979.
[668] T.P.I.Y., Le Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-A, *Arrêt*, 7 octobre 1997, para. 59.
[669] ICRtoP, « A toolkit on the responsibility to protect », p. 17. Texte original: « War crimes under the Responsibility to Protect should be limited to crimes directed against civilian populations, committed in a widespread and systematic manner. »
[670] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 10.

Titre 2 – Un dispositif de prévention spécifique

149. Concernant le génocide, Katia BOUSTANY a exposé le fait que « dans le face à face entre exterminables et exterminateurs, l'attitude du tiers observateur, c'est-à-dire des acteurs de la société internationale, constitue la clé de la prévention »[671]. Parce que les rédacteurs de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États l'avaient compris, ils ont mentionné formellement la communauté internationale dans leur Rapport. Là est même l'articulation originale de la responsabilité de protéger : une protection de l'État, puis de la communauté internationale. Une telle combinaison aurait pu complexifier, voire empêcher, toute mise en œuvre de la notion.

Or, le rôle des acteurs et la manière dont ils entrent dans le processus de prévention est déjà au cœur du modèle de prévention proposée par la responsabilité de prévenir. En effet, la responsabilité de prévenir s'est dotée d'un réel dispositif de prévention spécifique. Ce dispositif n'est pas ici à entendre au sens juridique, comme la « partie finale d'un jugement »[672], mais dans son sens courant comme la « manière dont sont disposés les organes d'un appareil »[673].

150. Dès les premiers débats succédant à l'adoption du principe de responsabilité de prévenir les Etats ont fait part de leur inquiétude face au risque de manipulation du principe[674]. Le représentant du Venezuela a notamment posé la question des acteurs et des moyens : « Qui va décider qui doit être protégé et comment »[675] ? Si la réponse exacte n'a pas été apportée ce jour-là, Joseph DEISS, le Président de l'Assemblée générale a précisé que « le défi pour la Communauté internationale aujourd'hui vient plutôt de la mise en œuvre cohérente et impartiale de ce principe »[676]. L'importance repose ainsi sur la création de « normes

[671] BOUSTANY K., DORMOY D. (dir.), *Genocide(s)*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Droit international, Réseau Vitoria, 1999, p. 31.
[672] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 313.
[673] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 1, p. 1101.
[674] Assemblée générale de l'O.N.U., Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, dialogue interactif informel, 12 juillet 2011, A/11112.
[675] *Id*., p. 1.
[676] *Ibid.*

transparentes »[677] à partir d'une « évaluation impartiale de l'ONU »[678], possible grâce à un « processus continu et impartial d'examen et de réexamen »[679]. L'accent mis sur l'impartialité montre que l'idée est de parvenir à éliminer – ou, à tout le moins réduire – le caractère arbitraire d'une mise en œuvre de la prévention et de réduire les réticences. Il « importe donc que l'alerte rapide et l'évaluation remplissent des conditions d'objectivité, de prudence et de professionnalisme, sans ingérence politique ni inégalité de traitement »[680].

En analysant minutieusement les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial, on observe que l'« agencement »[681] prévu par la responsabilité de prévenir est rigoureux. Celui-ci repose sur la désignation d'acteurs reconnus comme responsables de la prévention des crimes relevant de la responsabilité de protéger (Chapitre 1), et d'un mécanisme identifié (Chapitre 2).

Plan du Titre :

Chapitre 1 – Des acteurs reconnus
Chapitre 2 – Un mécanisme identifié

[677] Assemblée générale de l'O.N.U., Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, dialogue interactif informel, 12 juillet 2011, A/11112, p. 1.
[678] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864, para. 3-4.
[679] *Id.*, para. 10.
[680] *Ibid.*
[681] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 1, p. 1101.

Chapitre 1 – Des acteurs reconnus

151. L'histoire du droit international public moderne s'est construite à partir des principes de souveraineté des États et d'intégrité territoriale mentionnés dans la Charte des Nations Unies. Pourtant, les exemples ne manquent pas de situations dans lesquelles un territoire a été administré par *la* Communauté internationale, représentative, ou non, de tous les États dans leur ensemble. On peut citer notamment l'Occupation alliée de l'Allemagne entre 1945 et 1949, les zones d'occupation en Autriche entre 1945 et 1955, l'occupation américaine du Japon entre 1945 et 1952, le Territoire libre de Trieste sous responsabilité du Conseil de sécurité des Nations Unies entre 1947 et 1954, le protectorat de la Sarre entre 1947 et 1957, le gouvernement militaire américain des îles Ryükyü entre 1945 et 1950, puis l'administration civile américaine des mêmes îles jusqu'en 1972.

On peut également mentionner les différentes opérations de maintien de la paix onusiennes ayant exercé une mission d'administration de territoire : l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale entre 1962-1963 (UNTEA)[682], l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (UNTAC) entre 1992 et 1993[683], ou encore, l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) entre 1996 et 1998[684], mais aussi la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) entre 1999 et 2008[685], sans oublier l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (UNTAET) entre 1999−2002[686].

[682] Pour plus d'information sur l'opération : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsfbackgr.html.
[683] Pour plus d'information sur l'opération : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm.
[684] Pour plus d'information sur l'opération : http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/untaefp.htm.
[685] Pour plus d'information sur l'opération : http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unmik/.
[686] Pour plus d'information sur l'opération : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/etimor.htm.

Un chapitre entier de la charte des Nations Unies a d'ailleurs été consacré au régime international de tutelle, même si un tel régime n'a pas vocation à s'appliquer aux « pays devenus Membres des Nations Unies »[687].

Il n'est donc pas si excessif d'imaginer que l'État est souverain, mais que, dans certains cas, la Communauté internationale peut l'aider, ou le 'remplacer'. Faire accepter formellement cette logique aux États est tout à fait différent, et même la prévention peut essuyer quelques réticences. Pourtant, la notion de responsabilité de protéger a réussi, dès sa création, à emporter l'adhésion, au moins formelle, de tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies sur les acteurs porteurs de la responsabilité. Ceux-ci, s'ils ont désigné l'État, porteur de la responsabilité principale (Section 1), ont accordé à la Communauté internationale une responsabilité subsidiaire (Section 2).

Section 1 – L'État porteur de la responsabilité principale

152. Avant 2005, les résolutions du Conseil de sécurité de font pas mention de la responsabilité d'un État de protéger ses populations. La résolution 1366 de 2001 – et c'est une exception – met bien en avant le fait « qu'il incombe avant tout aux États Membres de prévenir les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre », mais elle n'est pas adoptée dans un contexte particulier et ne désigne pas *un* État responsable[688]. Après 2005, on voit dans la résolution 1612 du 26 juillet 2005 « que c'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef d'offrir à tous les enfants touchés par les conflits armés une protection et des secours efficaces »[689]. Là encore, la résolution, relative aux enfants dans les conflits armés, ne s'appuie pas sur une situation précise, et, ne concerne qu'une partie des individus vulnérables.

[687] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, chapitre XII, art. 78.
[688] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention des conflits armés, 30 août 2001, S/RES/1366 (2001).
[689] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Les enfants dans les conflits armés, 26 juillet 2005, S/RES/1612 (2005).

La terminologie utilisée dans le Document final du Sommet mondial est en fait directement empruntée au rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États qui pose comme principe fondamental que « c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple »[690]. Cela étant, les gouvernements ne semblent parfois pas être les plus à même de stopper un processus criminel. Dès lors, si l'État, sujet originaire du droit international[691], est le titulaire légitime de la responsabilité de prévenir (§1), le critère du contrôle effectif semble être le plus efficace pour, dans les faits, prévenir (§2).

§1. L'État un titulaire légitime

153. Aux termes du paragraphe 138 et 139 du Document final du Sommet mondial, « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations »[692], aux « gouvernements souverains »[693] et « autorités nationales »[694]. En tant que détenteur de la responsabilité primaire, les États sont désignés comme « les premiers intervenants en cas de menaces »[695]. Présenté par la doctrine comme le « protecteur naturel »[696], l'État est le titulaire naturel de tout texte visant à protéger la population évoluant sur son territoire.

---

[690] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit*., Sommaire.

[691] Voy. la place de l'État comme sujet de droit international au sein des sommaires des manuels de droit international public, et notamment COMBACAU J. et SUR S., *Droit international public*, Paris : L.G.D.J., Coll. Précis Domat, 2014, 11e édition, chapitre V, « L'État en droit international », pp. 227 et s. ; ALLAND D., *Manuel de droit international public*, Paris : P.U.F., Coll. Droit fondamental, 2016, 3e édition, Leçon 2, « Les États, sujets originaires du droit international public », pp. 37-75 ; DE FROUVILLE O., DECAUX E. (dir.), *Droit international public*, *op. cit.*, partie 2, chapitre 3, « La primauté de l'État souverain », pp. 173-184 ; SHAW M., *International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, 7e edition, Part 5, « States », pp. 142-162.

[692] Assemblée générale de l'O.N.U., Document final du Sommet mondial de 2005, 24 octobre 2005, A/RES/60/1, para. 138.

[693] *Id.,* para. 139.

[694] *Ibid.*

[695] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 34.

[696] Voy. par exemple DOMESTICI-MET M.-J., « Mettre en œuvre la responsabilité de protéger avec humanité, leçons tirées du cas libyen », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit*., pp. 113-121.

154. L'État est tout d'abord l'intégration de trois « éléments constitutifs »[697] : une autorité politique, un territoire et une population[698]. L'autorité – ou le « pouvoir de commander »[699]– est détenue par les gouvernants, représentés par les « hommes qui, ayant reçu compétence pour gérer les affaires publiques, prennent les décisions initiales, c'est-à-dire celles par lesquelles dans tels ou tels secteurs d'activité, se trouve engagée la vie nationale »[700]. Le « pouvoir » à la fois « prérogative juridique »[701] et « maîtrise de fait, force, puissance »[702] appelle à une segmentation entre le pouvoir et l'exercice du pouvoir, et donc entre l'autorité de droit et de fait.

La prérogative juridique devrait renvoyer à l'accès au pouvoir de façon régulière, ce qui signifie, pour un État de droit, par des élections « périodiques et honnêtes »[703]. Or, dans le cadre de cette recherche, on ne peut pas s'arrêter au seul critère juridique pour désigner l'élément formel de l'État, en considérant toutes les situations dans lesquelles il n'y a pas d'élections ou que celles-ci sont faussées par des fraudes.

En effet, si l'on ne prend que certains pays de l'Afrique centrale pour exemple, on voit que la République centrafricaine n'a connu qu'un président élu sur les neuf chefs d'État en exercice depuis 1960[704]. Par ailleurs, en République démocratique du Congo – où la première élection présidentielle a eu lieu en 2006 – sur cinq Présidents, deux seulement sont arrivés au pouvoir démocratiquement[705].

---

[697] CHEVALLIER J., *L'État*, Paris : Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2e édition, 2011, p. 78.
[698] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 454.
[699] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., p. 94.
[700] BURDEAU G., *L'État*, Paris : Points, Coll. Points Essais, 2009, Nouvelle édition, p. 67
[701] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., p. 687.
[702] *Ibid.*
[703] L'Assemblée générale de l'O.N.U. adopte depuis 1990 une résolution par an sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes. Voy. par exemple Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 18 décembre 1990 (A/RES/45/150) ; Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 10 avril 2012 (A/RES/66/163).
[704] David Dacko (pas d'élection), Jean-Bedel Bokassa (coup d'État), André Kolingba (coup d'État), Ange-Felix Patassé (élu), François Bozizé (coup d'État), Michel Djotodia (coup d'État), Alexandre-Ferdinand N'Guendet (nommé par intérim), Catherine Samba-Panza (élue Chef de l'État de transition par le Conseil national de transition).
[705] Joseph Kasa-Vubu (élu), Joseph-Désiré Mobutu (coup d'État), Laurent-Désiré Kabila (coup d'État), Joseph Kabila (nommé par intérim puis élu).

Enfin, en Ouganda, quatre des huit Présidents ont fomenté un coup d'État pour accéder au plus haut rang politique[706].

L'arrivée au pouvoir par l'usage de la force n'est pas le seul obstacle pour être qualifiée « d'autorité de droit ». Il existe effectivement des cas dans lesquels la procédure d'élection, apparemment constitutionnelle, a été entachée d'irrégularités d'après les organismes de contrôle. On peut citer notamment le référendum du 16 mars 2014 sur le rattachement de la Crimée à la Russie. Ce processus de référendum, *a priori* juridiquement valide, a été rejeté par la Communauté internationale[707], du fait qu'il a été organisé sans l'accord du gouvernement ukrainien, les autorités nationales de droit, et parce que la Russie a agi en violation du principe fondamental au sein de l'Organisation des Nations Unies : la prohibition de l'acquisition du territoire par la force[708]. On comprend dès lors pourquoi le critère d'autorité de droit n'est pas suffisant pour déterminer qui est le détenteur de la responsabilité primaire.

155. Il faut donc étudier la seconde partie de la définition du pouvoir, laquelle renvoie à la « maîtrise de fait », clé de compréhension de la logique de la responsabilité de prévenir. Il reste en effet, si l'on s'appuie sur les développements mis en lumière par Georges BURDEAU, la question « de savoir qui, en fait, dans un pays donné, à un moment donné, détient effectivement la puissance publique »[709]. Dans un certain nombre de pays, les autorités de droit et de fait se superposent : c'est le cas de la France, pays dans lequel des élections démocratiques permettent d'élire le chef d'État, lequel contrôle les services de maintien de l'ordre public : la police, la gendarmerie et, de manière exceptionnelle, les armées.

Pour beaucoup d'autres, la confusion est présente et les autorités de droit et de fait ne se correspondent pas. Si l'on reprend l'exemple de la Crimée, on peut

---

[706] Edward Mutesa (élu), Milton Obote (coup d'État), Idi Amin Dada (coup d'État), Yusuf Lule (nommé par Le Front de libération nationale en Ouganda (UNLF)), Godfrey Binaisa Lule (nommé par Le Front de libération nationale en Ouganda (UNLF)), Milton Obote (élu), Bazilio Olara-Okello (coup d'État), Yoweri Museveni (coup d'État puis élu).
[707] Assemblée générale de l'O.N.U., Intégrité territoriale de l'Ukraine, 1er avril 2014, A/RES/68/262, p. 2.
[708] Voy. en ce sens Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Moyen-Orient, 22 novembre 1967, S/RES/242 (1967).
[709] BURDEAU G., *L'État*, *op. cit.*, p. 68.

effectivement dire que le soir du 16 mars 2014, les deux éléments de l'autorité composant l'élément formel de l'État ne coïncident pas ; le gouvernement russe semble détenir l'autorité de fait de la Crimée, alors que l'autorité de droit reste, aux yeux de la majeure partie de la communauté internationale et d'une partie non négligeable de la population, les autorités ukrainiennes.

De la même manière, au Mali, lorsque le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE) prend le pouvoir le 22 mars 2012, il détient l'autorité politique de fait alors même que cette prise de pouvoir est illégale. Enfin, la situation des territoires de Cisjordanie sous contrôle mixte, après l'accord intérimaire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza[710], signé le 28 septembre 1995, est intéressante dans la mesure où les fonctions régaliennes à l'intérieur de ces périmètres sont divisées entre le Conseil national palestinien et Israël. En effet, au regard de cet accord, certains secteurs dits de zone B sont sous compétence palestinienne en matière civile et sous contrôle israélien pour ce qui concerne les questions sécuritaires, soit une répartition juridique des compétences, entraînant dans les faits un contrôle effectif exercé par Israël.

156. Or, si les deux conditions étaient à égalité, il serait parfois impossible de déterminer à qui incombe la responsabilité primaire de prévenir. Dire que l'autorité de droit est celle qui prévaut n'aurait pas de sens. En effet, ce serait admettre qu'un gouvernement en exil après une prise de pouvoir par la force doit continuer à assumer cette responsabilité primaire.

De ce raisonnement par l'absurde naîtrait également l'idée selon laquelle il faudrait attendre que les autorités nationales soient élues de façon régulière pour qu'elles endossent cette responsabilité, ce qui va à l'encontre de l'objectif même de la création de la responsabilité de prévenir : une protection plus efficace des populations. Retenir le critère d'autorité de droit reviendrait finalement à faire fi des capacités réelles de prévention auxquelles seules les entités exerçant un contrôle effectif peuvent prétendre.

[710] The Israeli-Palestinian Interim Agreement (Oslo II), Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, Washington DC, September 28, 1995.

§2. Le contrôle effectif, un critère efficace

157. En droit international, la fonction de la notion de 'contrôle' « est d'assigner certaines conséquences juridiques à un État dont la juridiction sur certaines activités ou événements n'est pas reconnue en droit international ; elle s'applique à des situations où un État exerce une juridiction *de facto*, même lorsqu'il n'y a pas de juridiction de jure, par exemple les situations d'intervention, d'occupation et d'annexion illicites au regard du droit international »[711]. La question ici est de voir si la notion de contrôle peut être pertinente pour désigner le porteur de la responsabilité principale, ou, en tout cas, pour désigner une entité sur qui pèserait une *certaine charge* en matière de prévention. La notion de contrôle a déjà servi pour condamner des États en cas de faits illicites commis sur des territoires qu'ils contrôlaient. Elle a aussi déjà été utilisée pour retenir la responsabilité d'un supérieur hiérarchique pour des comportements de ses subordonnés sur lesquels ils avaient un contrôle. Si ces développements n'ont pas d'impact direct sur le titulaire de la responsabilité primaire de protéger, ils peuvent servir de jalons pour imaginer d'autres entités que l'État sur qui pèseraient une telle responsabilité. Dès lors, si jusqu'ici la notion de contrôle 'effectif' – parfois 'global' – a visé le contrôle exercé sur les auteurs potentiels d'actes illicites (A), il s'agit en l'espèce de retenir la notion de contrôle effectif exercé sur les victimes potentielles (B).

A. Un contrôle sur les auteurs potentiels d'actes illicites

158. Les juridictions internationales ont déjà permis d'engager la responsabilité de certaines entités du fait du contrôle effectif qu'elles exerçaient sur des personnes adoptant un comportement illicite. Pour déterminer cette responsabilité, la jurisprudence s'est appuyée sur le contrôle exercé par des autorités étatiques (2) et par un supérieur hiérarchique (2). La question du contrôle exercé par des entités collectives non étatiques n'a pas fait l'objet de développements conséquents de la part des juridictions internationales. Ceci étant, si de telles entités exercent un

[711] Commission du droit international de l'O.N.U., Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/56/10, 2001, p. 413 *cité in* AMNESTY INTERNATIONAL, Commission du droit international, « Deuxième rapport sur les crimes contre l'humanité : aspects positifs et motifs de préoccupation », juin 2016.

contrôle effectif, elles pourront être dotées de la responsabilité principale. Elle mérite donc, à cet égard, toute notre attention (3).

1. Le contrôle exercé par des autorités étatiques

159. Le « contrôle effectif » est une « invention »[712] de la Cour internationale de Justice en matière de responsabilité internationale d'un État pour des infractions commises par des groupes armés non étatiques sous son contrôle. En effet, dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci,* le « Nicaragua accuse les *contras* d'avoir violé aussi bien les droits de l'homme que le droit humanitaire, et attribue la responsabilité de ces faits aux États-Unis »[713]. Les *contras* désignent ici des groupes armés non étatiques qui luttent par la force contre le gouvernement en place au Nicaragua dans les années 1980. La Cour a affirmé en l'espèce que, « pour que la responsabilité juridique de ces derniers [les États-Unis] soit engagée, il devrait en principe être établi qu'ils avaient le contrôle effectif des opérations militaires ou paramilitaires au cours desquelles les violations en question se seraient produites »[714]. La Cour n'a toutefois pas formulé ce qu'elle entendait exactement par contrôle effectif.

Puis, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a tenté d'introduire le concept de « contrôle global ». Ainsi, dans l'arrêt *Tadić*, les juges dudit tribunal ont abordé ce sujet en exposant l'idée selon laquelle « pour imputer la responsabilité d'actes commis par des groupes militaires ou paramilitaires à un État, il faut établir que ce dernier exerce un contrôle global sur le groupe, non seulement en l'équipant et le finançant, mais également en coordonnant ou en prêtant son concours à la planification d'ensemble de ses activités militaires »[715].

---

[712] PELLET, A. « Remarques sur la jurisprudence récente de la Cour internationale de Justice dans le domaine de la responsabilité internationale », *in* KOHEN M., KOLB R., TEHINDRAZANARIVELO D., *Perspectives of International Law in the 21st Century, Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday, op. cit*, p. 335.
[713] C.I.J., Nicaragua c. États-Unis d'Amérique, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, *Arrêt*, 27 juin 1986, para. 254.
[714] *Ibid.*
[715] T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999, paras. 130-131.

Pour le Tribunal, « ce n'est qu'à cette condition que la responsabilité internationale de l'État pourra être engagée à raison des agissements illégaux du groupe » [716]. La chambre d'appel va plus loin que les juges de la Cour internationale de Justice en fournissant des précisions sur le contenu du contrôle global. Selon elle, il n'est « pas nécessaire d'exiger que l'État ait donné, soit au chef du groupe soit à ses membres, des instructions ou directives pour commettre certains actes spécifiques contraires au droit international »[717]. Ici, on pourrait presque dire que l'on se 'contente' d'un contrôle global, moins strict et témoignant d'une relation plus distendue.

L'expression « contrôle global » a également été reprise par la Cour européenne des droits de l'homme[718]. Dans l'affaire *Mme Loizidou contre Turquie*, la requérante, une Chypriote grecque forcée de quitter le nord de Chypre pour le sud, avance qu'« il existerait des preuves écrasantes que la Turquie a le contrôle global effectif des événements survenant dans la zone occupée »[719] depuis l'opération Attila, lancée le 20 juillet 1974. Dans son rapport, la Commission européenne « considère que la présence à Chypre de forces turques exerçant un contrôle global dans la zone frontalière a eu pour conséquence de priver la requérante et continue de la priver de l'accès à la partie septentrionale de Chypre »[720]. La Cour estime, quant à elle, qu'il « ne s'impose pas de déterminer si […] la Turquie exerce en réalité dans le détail un contrôle sur la politique et les actions des autorités de la "RTCN" » [721]. La Cour explique simplement que « le grand nombre de soldats participant à des missions actives dans le nord de Chypre […] atteste que l'armée turque exerce en pratique un contrôle global sur cette partie de l'île »[722].

Finalement, et malgré l'utilisation régulière de la formule « contrôle global » par différentes juridictions, la Cour internationale de Justice a réaffirmé la

[716] T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999, paras. 130-131.
[717] *Id.*, para. 131.
[718] Cour E.D.H., Loizidou c. Turquie, *Arrêt*, 18 décembre 1996, paras. 49-56.
[719] *Id.*, para. 49.
[720] *Id.*, para. 56, *renvoyant* au rapport de la Commission de l'établissement et la vérification des faits du 8 juillet 1993, p. 16, paras. 93-95.
[721] Cour E.D.H., Loizidou c. Turquie, *Arrêt*, 18 décembre 1996, para. 56.
[722] *Ibid.*

nécessité du caractère effectif du contrôle exercé par l'État. De cette façon, dans l'arrêt *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* du 26 février 2007, la Cour a estimé qu'il « n'est plus nécessaire ici de démontrer que les personnes ayant accompli les actes prétendument contraires au droit international étaient en général placées sous la « totale dépendance » de l'État défendeur ; il convient de prouver que ces personnes ont agi selon les instructions ou sous le « contrôle effectif » de ce dernier »[723].

La Cour a ajouté qu'il faut « démontrer que ce « contrôle effectif » s'exerçait, ou que ces instructions ont été données, à l'occasion de chacune des opérations au cours desquelles les violations alléguées se seraient produites, et non pas en général à l'égard de l'ensemble des actions menées par les personnes ou groupes de personnes ayant commis lesdites violations »[724].

La Cour ne donne pas uniquement des précisions sur le contrôle effectif, elle présente également les défauts majeurs du 'contrôle global', qui est « d'étendre le champ de la responsabilité des États bien au-delà du principe fondamental qui gouverne le droit de la responsabilité internationale, à savoir qu'un État n'est responsable que de son propre comportement, c'est-à-dire de celui des personnes qui, à quelque titre que ce soit, agissent en son nom »[725]. Elle donne l'exemple du cas dans lequel :

> « *un organe de l'État a fourni les instructions, ou donné les directives, sur la base desquelles les auteurs de l'acte illicite ont agi ou lorsqu'il a exercé un contrôle effectif sur l'action au cours de laquelle l'illicéité a été commise. À cet égard, le critère du « contrôle global » est inadapté, car il distend trop, jusqu'à le rompre presque, le lien qui doit exister entre le comportement des organes de l'État et la responsabilité internationale de ce dernier* » [726].

[723] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 400.
[724] *Ibid.*
[725] *Id*., para. 406.
[726] *Ibid.*

160. Ce développement concernait la responsabilité de l'État quant à des comportements d'individus placés sous son contrôle effectif. Les juges des juridictions pénales internationales ont ensuite abordé la question du contrôle effectif en matière de responsabilité pénale individuelle du supérieur hiérarchique en cas de crimes commis par ses subordonnés.

2. Le contrôle exercé par un supérieur hiérarchique

161. Les juridictions pénales internationales sont compétentes pour des crimes imputables à tous les individus, alors même que ces derniers ne sont pas signataires des textes ayant érigé en infractions les actes constitutifs de ces crimes. En ce sens, « quand on dit que le droit international lie les États il faut comprendre qu'au-delà des États, il en lie les organes, et […] au-delà de ces organes, il lie les individus qui les composent »[727]. À ce titre, le droit international pénal lie tous individus, dont certains, en occupant une fonction particulière, se voient attribuer une responsabilité spécifique.

Au regard de l'article 28 a) du Statut de Rome, « un chef militaire ou une personne faisant effectivement fonction de chef militaire est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des forces placées sous son commandement et son contrôle effectifs ». Si la responsabilité du supérieur hiérarchique « peut découler de l'autorité *de facto* ou *de jure* exercée par le supérieur sur les subordonnés »[728],l'autorité *de jure* peut « ne pas suffire à établir la responsabilité du supérieur hiérarchique si elle ne se traduit pas par un contrôle effectif »[729].

---

[727] DAVID E., *Principes de droits des conflits armés*, *op. cit.*, para 1.196, *citant* SCELLE G., *Précis de droit des gens, Principes et systématique*, Paris : Sirey, 1932, vol. 46, pp. 366 et suivantes.
[728] T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, paras. 191-192, 197 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Bagilishema, No. ICTR-95-1A-A, *Arrêt*, 3 juillet 2002, para. 50 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Kajelijeli, Affaire No. ICTR-98-44-A, *Arrêt*, 23 mai 2005, para. 85 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Gacumbitsi, Affaire No. ICTR-2001-64-A, *Arrêt*, 7 juillet 2006, para. 143 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1038.
[729] T.P.I.Y., Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-A, *Arrêt*, 16 octobre 2007, para. 204 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, para. 197. Voir aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević and Jokić, Affaire No IT-02-60-A, *Arrêt*, 9 mai 2007, para. 302.

Il s'agit au fond de déterminer si un supérieur, civil ou militaire[730], qui détient, en théorie, le statut de commandant, exerce cette fonction dans les faits[731], « c'est-à-dire qu'il a la capacité matérielle de prévenir [nous soulignons] ou de punir le comportement criminel du subordonné »[732], dans la mesure où l'autorité *de jure* n'est qu'« un indice du contrôle effectif »[733]. Pour conclure à l'existence de ce contrôle, les juges vérifient que le supérieur hiérarchique « était en mesure de donner des ordres, mais aussi que ses ordres étaient suivis d'effets »[734]. La question de la constance du lien de subordination a également été posée aux juges, lesquels ont affirmé qu'il n'était « pas nécessaire que le lien unissant le supérieur hiérarchique au subordonné soit permanent »[735].

162. Les juridictions n'hésitent donc pas à condamner un État ou un individu du fait du contrôle effectif exercé sur des personnes adoptant un comportement illicite.

---

[730] T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, paras. 195-197, 240 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Aleksovski, Affaire No. IT-95-14/1-A, *Arrêt*, 24 mars 2000, para. 76 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Bagilishema, No. ICTR-95-1A-A, *Arrêt*, 3 juillet 2002, paras. 50-52, 56 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Kajelijeli, Affaire No. ICTR-98-44-A, *Arrêt*, 23 mai 2005, para. 85 ; voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1037.

[731] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 790.

[732] T.P.I.Y., Le Procureur c. Orić, Affaire No. IT-03-68-A, *Arrêt*, 3 juillet 2008, para. 20 ; voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, para. 256 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Bagilishema, No. ICTR-95-1A-A, *Arrêt*, 3 juillet 2002, paras. 51-52, 56, 61 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Blaškić, Affaire No. IT-95-14-A, *Arrêt*, 29 juillet 2004, paras. 67 et 375 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Arrêt*, 17 décembre 2004, para. 840 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Kajelijeli, Affaire No. ICTR-98-44-A, *Arrêt*, 23 mai 2005, para. 86 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Gacumbitsi, Affaire No. ICTR-2001-64-A, *Arrêt*, 7 juillet 2006, para. 143 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-A, *Arrêt*, 16 octobre 2007, para. 59 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1037.

[733] T.P.I.Y., Le Procureur c. Orić, Affaire No. IT-03-68-A, *Arrêt*, 3 juillet 2008, para. 92 ; voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, para. 197 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Hadžihasanović et Kubura, Affaire No. IT-01-47-A, *Arrêt*, 22 avril 2008, para. 21.

[734] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1038.

[735] T.P.I.Y., Le Procureur c. Strugar, Affaire No. IT-01-42-T, *Jugement*, 31 janvier 2005, para. 363, note de bas de page 1072 : « Comme l'a dit le CICR dans son commentaire de l'article 87 du Protocole additionnel I à propos des devoirs des commandants, « un commandant peut se voir attribuer, pour une opération déterminée et pour un temps limité, un renfort constitué par des troupes qui ne sont, normalement, pas placées sous son commandement. Il devra veiller à ce que ces membres des forces armées respectent les Conventions et le Protocole aussi longtemps qu'ils sont sous ses ordres. » Voir Commentaire des Protocoles additionnels, p. 1043. » voy. également T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, para. 1039.

La question du contrôle exercé par des entités collectives non étatiques se pose aussi.

3. Un contrôle exercé par des entités collectives non étatiques

163. Il existe déjà une obligation conventionnelle pour les groupes armés de respecter le droit international humanitaire dans le cadre d'un conflit armé et, pour tous, dans n'importe quelle situation, le droit international des droits de l'homme.

Le droit international humanitaire est en effet applicable aux « Hautes Parties contractantes »[736] - les États - ainsi qu'aux « Parties au conflit » - les belligérants - « États ou non »[737] et lie « de manière identique les forces gouvernementales et les groupes armés non étatiques »[738]. C'est pourquoi il est désormais admis que les « groupes armés organisés » sont considérés comme des parties au conflit, leur degré d'organisation nécessaire ayant été déterminé par les juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[739]. S'ils entrent dans cette catégorie, leurs comportements sont donc régis par le droit international humanitaire.

La question s'est posée de savoir si les obligations découlant du droit international humanitaire devraient être égales pour les États et les groupes armés. Marco SASSOLI avance la thèse selon laquelle, il n'est pas « réaliste de mettre sur un même pied des entités aussi profondément inégales que des États et des groupes armés »[740]. Selon lui, il devrait y avoir, pour les groupes armés non étatiques, une « échelle mobile d'obligations »[741]. Autrement dit, « plus un groupe armé serait organisé et exercerait un contrôle effectif sur son territoire, plus les règles

[736] Conventions de Genève, 12 août 1949, art. 1 commun ; Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), art. premier ; Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), art. premier.
[737] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 232.
[738] SASSOLI M., BOUVIER A., QUINTIN A. (dir.), *Un droit dans la guerre ? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*, Genève : C.I.C.R., 2012, vol. 1, Ch. 12, p. 282.
[739] T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire No. ICTY-IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, paras 194-205 ; voy. *infra* paras. 206-207.
[740] SASSOLI M., « Les obligations découlant du droit international humanitaire devraient-elles être vraiment égales pour les États et les groupes armés ? », *R.I.C.R.*, 2011, vol. 93, n°2, p. 125.
[741] *Ibid.*

applicables seraient similaires à l'ensemble du DIH des conflits armés internationaux »[742]. Les seuls obstacles semblent donc être le niveau d'organisation et le contrôle effectif, lesquels correspondent, on l'a vu, à la capacité matérielle de prévenir les crimes.

Sa thèse est appuyée par le texte du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux. Celui-ci envisage avec réalisme dès 1977 le contrôle d'un territoire par des entités non étatiques. L'article premier dispose ainsi que le Protocole s'applique à tous les conflits armés […] qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole ».

Les juridictions pénales internationales sont loin d'être hostiles à cette idée, en témoignent les condamnations, à plusieurs reprises de « personnes appartenant à des entités non étatiques, en l'occurrence des membres des armées bosno-serbe (VRS) et bosno-croate (HVO) dans le cadre du conflit sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, ou encore des membres du groupe [Armée de libération du Kosovo] »[743].

Dans les hypothèses où le droit international humanitaire ne s'applique pas, le droit international des droits de l'homme est contraignant pour « tout le monde, en tout lieu »[744], notamment les groupes armés, « en particulier s'ils exercent des fonctions de type gouvernemental »[745]. C'est pourquoi il n'y aucune raison pour que des groupes échappent à la responsabilité primaire de prévenir les populations, quand bien même ils n'y ont pas formellement consenti.

---

[742] SASSOLI M., « Les obligations découlant du droit international humanitaire devraient-elles être vraiment égales pour les États et les groupes armés ? », *op. cit.*, p. 125.
[743] DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 127.
[744] SASSOLI M., BOUVIER A., QUINTIN A. (dir.), *Un droit dans la guerre ?*, *op. cit.*, vol. I, Chapitre 14, Le droit international humanitaire et le droit international des droits humains, p. 428.
[745] C.I.C.R., « Droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme - Similitudes et différences », fiche technique élaborée par les Services consultatifs, février 2003.

164. C'est donc suivre la ligne directrice de ces développements que d'élargir le champ d'application de la responsabilité primaire à d'autres entités que l'État, sujet originel des relations internationales, malmené par la réalité des rapports de force tels qu'ils existent aujourd'hui. Cette évolution est d'ailleurs entrée dans le langage onusien. On note à ce propos la Déclaration du Président du Conseil de sécurité qui réaffirme, le 12 février 2013, « que c'est aux parties aux conflits armés [nous soulignons] qu'il incombe au premier chef de prendre toutes mesures possibles pour assurer la protection des populations civiles »[746]. Le Conseil de sécurité a également ouvert la porte à cette possibilité en soulignant à plusieurs reprises depuis 2013[747] « qu'il incombe au premier chef aux autorités de transition [nous soulignons] de protéger la population » ; jusqu'ici c'était à « l'État », uniquement.

De la même manière, le Comité des droits de l'homme de l'ONU opère une distinction dans son rapport sur le Mali entre « V. Situation des droits de l'homme au nord du pays suite aux événements du 17 janvier 2012 »[748] et « VI. Situation des droits de l'homme dans les territoires sous contrôle du Gouvernement malien »[749], laissant sous-entendre que l'État n'est peut-être pas responsable de la situation dans les territoires qu'il ne contrôle pas.

Le Secrétaire général a lui-même introduit l'idée selon laquelle « le principe de la responsabilité de protéger devrait s'appliquer aux acteurs non étatiques et groupes armés qui contrôlent un territoire [nous traduisons] »[750]. Il conclut en alléguant que dans ces cas, « l'obligation de prévention n'est pas uniquement de la

---

[746] Déclarations du Président du Conseil de sécurité, Sur la protection des civils dans les conflits armés, 12 février 2013, S/PRST/2013/2, p. 1.

[747] Les situations au Mali (Gouvernement de Dioncounda Traoré) et en République centrafricaine (Michel Djotodia et Catherine Samba-Panza) sont concernées par ce comportement du Conseil de sécurité. Voy. en ce sens Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Mali, 25 avril 2013, S/RES/2100 (2013) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République centrafricaine, 5 décembre 2013, S/RES/2127 (2013) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République centrafricaine, 10 avril 2014, S/RES/2149 (2014).

[748] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, Conseil des droits de l'homme, 7 janvier 2012, A/HCR/22/33, paras. 18-46.

[749] *Id*., paras. 47-60.

[750] LUCK E., « The Role of the Special Adviser on the Responsibility to Protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit*., p. 64. Texte original : « For example, in his first report in 2009, the Secretary-General introduced the idea that this principle should apply to non-State actors and armed groups that control territory. »

responsabilité du gouvernement [nous traduisons] »[751]. Enfin, dans son rapport sur les fruits de la diplomatie préventive[752], il insiste aussi sur le fait que son « Représentant spécial en poste à Dakar a fait la navette entre les différents acteurs pour tenter de convaincre les autorités de fait [nous soulignons] de la nécessité d'un retour à l'ordre constitutionnel »[753]. Notons tout de même que les différents textes mentionnent certes des autorités de transition, ou de fait, mais des autorités quand même, et non n'importe quel groupe armé désorganisé. Cela étant, ces expressions ouvrent clairement la possibilité qu'une entité autre que le gouvernement puisse exercer la responsabilité principale.

Les apports du Conseil de sécurité, du Comité des droits de l'homme et du Secrétaire général sont d'ailleurs enrichis par deux projets en cours au sein de l'Organisation des Nations Unies. Le premier, mené par la Commission du droit international consiste en la rédaction d'une convention internationale sur les crimes contre l'humanité. Dans le texte du Projet d'article 4, provisoirement adopté par le Comité de rédaction les 28 et 29 mai et les 1er et 2 juin 2015, on peut lire que « tout État s'engage à prévenir les crimes contre l'humanité, en conformité avec le droit international, notamment au moyen de : a) Mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces de prévention dans tout territoire sous sa juridiction ou son contrôle [nous soulignons] »[754].

Le second projet est porté collectivement par le Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger, d'une part, et du professeur William RENO de l'Université du Wisconsin, d'autre part. Partant du fait que la responsabilité des acteurs non étatiques ou des groupes armés n'a pas été envisagée par les États membres au Sommet mondial de 2005, ils

---

[751] LUCK E., « The Role of the Special Adviser on the Responsibility to Protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.*, p. 64. Texte original : « The obligation to prevent is not only the government's responsibility. »

[752] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Les fruits de la diplomatie préventive, 26 août 2011, S/2011/552.

[753] *Id.*, para. 37. En l'espèce, le Secrétaire général de l'O.N.U. fait référence à la Guinée, la Mauritanie et le Niger.

[754] Commission du droit international de l'O.N.U., Crimes contre l'humanité, Texte des projets d'articles provisoirement adoptés par le Comité de rédaction les 28 et 29 mai et les 1er et 2 juin 2015, A/CN.4/L.853, projet d'article 4. On pense notamment au contrôle exercé par l'État sur des Territoires occupés.

songent, depuis septembre 2011, à travailler pour « combler cette lacune et mettre au point des directives générales et des méthodes permettant d'identifier et d'évaluer des situations dans lesquelles des groupes armés non étatiques contrôlent ou ciblent des populations civiles et leur font courir le risque de subir un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique ou des crimes contre l'humanité, et d'intervenir face à ces situations »[755].

*

165. Deux constats découlent de ces développements. On note, d'une part, que la notion de contrôle effectif exercé par différentes entités sur les auteurs potentiels d'actes illicites est utilisée couramment par les juridictions. D'autre part, on comprend que le fait que certaines entités non étatiques collectives puissent exercer un contrôle effectif a ouvert la possibilité qu'elles soient elles-mêmes investies de la responsabilité de protéger les populations. Autrement dit, tout type d'entité pourrait être désigné comme le porteur de la responsabilité principale, à condition qu'elle exerce un contrôle sur les victimes potentielles.

B. Vers un contrôle sur les victimes potentielles

166. Le développement précédent a mis en avant le lien de subordination nécessaire entre celui qui a le contrôle et celui qui pourrait adopter un comportement illicite. Bien qu'ici nous ne soyons pas dans une démarche de responsabilité pour fait illicite, il semble pertinent de s'appuyer sur ces développements jurisprudentiels pour dégager l'idée que l'entité porteuse de la responsabilité première devrait être celle qui a le contrôle effectif sur les victimes potentielles.

En suivant ce schéma ici, il faut d'abord prouver qu'il existe un lien de subordination entre l'entité susceptible d'exercer un contrôle effectif et les populations. Dans la logique de la théorie de l'État, on peut dégager, à partir des fonctions régaliennes ayant trait à la sécurité, un lien de subordination spécifique

[755] Le projet (La responsabilité de protéger et les groupes armés non étatiques) est détaillé sur le site des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger. Consulté le 31 juillet 2016. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/projects.shtml.

entre, dans un premier temps, l'État et le territoire et, dans un second temps, l'État et ses populations. La sécurité extérieure concentre effectivement ses activités au profit de la sauvegarde du territoire national, tandis que la sécurité intérieure correspond à l'« absence de trouble […] au sein d'un État, pour ses ressortissants et habitants »[756]. Ainsi, les actions diplomatiques, la mise en œuvre de stratégies de défense du territoire, ainsi que l'organisation militaire et policière qui structure l'État, traduisent logiquement ce lien de subordination, pas toujours assorti d'un contrôle effectif.

Certains États souffrent effectivement d'*hypogouvernance*[757] en matière de sécurité et ne maîtrisent pas la totalité de leur territoire. Cette situation débouche sur un contrôle effectif pouvant être exercé par six types d'entités différentes : étatiques, infra étatiques ayant rompu allégeance vis-à-vis de l'État, groupes armés non étatiques, étatiques tierces, multinationales ou internationales. Premièrement, on peut prendre le cas de la Syrie en 2016 où l'armée syrienne régulière contrôle une partie du territoire, au même titre que l'État islamique, les Kurdes du Parti de l'union démocratique (PYD), ou encore l'armée syrienne libre. Deuxièmement, l'exemple de la Turquie est pertinent en ce sens que le contrôle effectif a déjà été exercé par des organes militaires infra étatiques, les autorités de droit restant impuissantes. On pense surtout à la période précédant le 29 juillet 2011, date de démission du chef d'état-major turc, le général Isik KOSANER et des commandants des trois armées. La troisième catégorie renvoie notamment à des zones contrôlées par des groupes armés dont les membres sont des ressortissants d'un pays tiers. Les territoires palestiniens répondent à la définition de la quatrième catégorie : un territoire occupé par un État tiers. Le contrôle conjoint du Grand Berlin par les forces armées des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'U.R.S.S. et de la France, décidé lors du Protocole de Londres[758] est un exemple du cinquième type de catégorie : un contrôle effectif assumé par une coalition internationale. Enfin, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK),

[756] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., p. 3665.
[757] Terme emprunté à Marie-José Domestici-Met.
[758] Protocole entre les gouvernements des États-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, relatif aux zones d'occupation en Allemagne et à l'administration du "Grand Berlin", 12 septembre 1944.

créée par la résolution 1244, adoptée par le Conseil de sécurité le 10 juin 1999[759], est un exemple du dernier type d'entité pouvant exercer un contrôle effectif sur un territoire, à savoir une entité internationale.

167. Ces entités, que l'on pourrait appeler « sujets dérivés du droit international »[760], disposent du contrôle effectif sur le territoire et semblent être les seules à avoir la « capacité matérielle de prévenir ». Encore faut-il qu'elles aient le contrôle effectif sur les « populations », mentionnées au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial.

La population regroupe traditionnellement l'« ensemble des habitants d'un pays, d'une région »[761]. L'utilisation d'une définition issue d'un dictionnaire de langue française est indispensable puisqu'il n'y a pas de définition juridique de la population ; elle n'est ni une personne morale ni une personne physique. Au regard de la théorie de l'État, la population, élément moral, renvoie à la notion de nation. S'il existe plusieurs conceptions de la nation[762] – objective et subjective –, celle-ci peut se caractériser par la « collectivité des individus qui forment un même peuple […] généralement fixée sur un territoire déterminé dont la réalité résulte de caractéristiques ethniques, linguistiques, culturelles, de coutumes sociales, de traditions historiques et religieuses, tous facteurs qui développent un sentiment d'appartenance et des aspirations politiques trouvant leur manifestation essentielle dans une volonté collective de s'ériger en corps politique souverain au regard du droit international »[763].

---

[759] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La Situation au Kosovo, 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999), paras. 9-11 : « Décide que les responsabilités de la présence internationale de sécurité qui sera déployée et agira au Kosovo incluront les suivantes : […] d) Assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger;[…] g) Exercer les fonctions requises en matière de surveillance des frontières;[…] 10. Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire 11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes […] i) Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo ».

[760] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 1062.

[761] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, p. 2847.

[762] Les deux plus importantes sont les conceptions objective et subjective dégagées par Ernest Renan. Voy. en ce sens : RENAN E., *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris : Fayard, Coll. Mille et une nuits, Rééedition, 1997, 47 p.

[763] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., pp. 595-596.

C'est du fait de cette création sociologique qu'a émergé le concept d'État-nation, aujourd'hui largement dépassé par la réalité de certaines situations. En effet, si certaines nations ne constituent pas d'État en tant que tel – c'est notamment le cas des Palestiniens ou des Kurdes –, certains États sont composés de plusieurs nations. On peut citer l'exemple du Royaume-Uni constitué de quatre nations : l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Il existe également des États sans réelle nation, à l'image d'un nombre non négligeable d'États africains. L'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885, fixant les frontières africaines de la période coloniale ainsi que l'affirmation, dès 1964, du principe d'intangibilité des frontières par l'Organisation de l'Union africaine, ont eu pour conséquence le fait que 70% des frontières africaines ont été dessinées sans concertation avec les populations implantées[764]. Ainsi, les populations du Nigéria ou de la République démocratique du Congo avec plusieurs centaines d'ethnies ne forment probablement pas véritablement une nation nigériane ou congolaise. C'est pourquoi on peut dire que si « dans tous les pays anciens, c'est la nation qui a fait l'État ; il s'est lentement formé dans les esprits et les institutions unifiés par le sentiment national […] dans l'État nouveau, tel qu'il apparaît sur le continent africain, c'est l'État qui doit faire la nation »[765].

168. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les organes de l'Organisation des Nations Unies, à défaut d'employer le terme « nation », utilisent presque à chaque fois le vocable « population ». Si les paragraphes 138 et 139 du Document final ne dérogent pas à cet usage, le pluriel utilisé en l'espèce est, par contre, une nouveauté. L'expression « ses populations » ne correspond effectivement à aucune terminologie communément usitée par le système des Nations Unies, avant la naissance de la responsabilité de protéger. L'usage de l'expression « toute population » est toutefois régulier, en témoigne par exemple

[764] Les participants à la Conférence de Berlin du 26 février 1885 sont : « Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse, Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, Roi de Bohème, etc., et Roi apostolique de Hongrie, Sa Majesté le Roi des Belges, Sa Majesté le Roi de Danemark, Sa Majesté le Roi d'Espagne, le Président des États-Unis d'Amérique, le Président de la République Française, Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, Impératrice des Indes, Sa Majesté le Roi d'Italie, Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, etc., Sa Majesté le Roi de Portugal et des Algarves, etc., Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, Sa Majesté le Roi de Suède et Norvège, etc., et Sa Majesté l'Empereur des Ottomans ».
[765] BURDEAU G., *L'État*, *op. cit*., p. 35.

l'attaque généralisée ou systématique lancée contre « toute population civile » qui caractérise le crime contre l'humanité[766]. Cela dit, le caractère « civil » d'une population renvoie à l'une des catégories d'individus protégées par le droit international humanitaire, lequel ne s'applique pas dans toutes les situations relevant de la responsabilité de protéger.

Une classification des populations en fonction de la nationalité ne serait pas pertinente puisque la responsabilité primaire incombe à l'État relativement à ses populations « qu'il s'agisse ou non de ses ressortissants »[767]. Par contre, on peut relever différentes catégories de personnes placées « sous la juridiction d'un État », critère proposé par le Secrétaire général notamment[768] : les personnes ayant la nationalité du pays, qu'elles soient établies sur le territoire de l'État ou dans un pays tiers, mais aussi les étrangers (eux-mêmes redécoupés en fonction des différents statuts juridiques observés au sein de l'État). On pense finalement à tous les « habitants »[769].

Or, si tous les individus de cette classification entraient dans « les populations », bénéficiaires de la responsabilité primaire, on accepterait qu'une personne puisse voir une responsabilité de « la » protéger peser sur deux États, ou aucun. Un Français installé au Pakistan, par exemple, « relève de la juridiction » des deux États. Au contraire, les membres du groupe des Rohingya ayant été déchus de la nationalité birmane par la loi birmane sur la citoyenneté de 1982[770], et étant dès lors apatrides, ne relèvent d'aucune juridiction. La question se pose aussi en Jordanie dans la mesure où une personne sur six n'a pas la nationalité du pays. En

[766] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, art. 7.
[767] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 11 a).
[768] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan d'action en cinq points et les activités du conseiller spécial pour la prévention du génocide, 18 mars 2008, A/HRC/7/37, p. 2 ; voy. également THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de Responsabilité de protéger », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.*, p. 27.
[769] CHEVALLIER J., *L'État*, *op. cit.*, p. 79.
[770] La loi birmane sur la citoyenneté du 15 octobre 1982 est disponible en anglais sur le Site Refworld (base de données de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) à l'adresse suivante : http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b4f71b.

effet, sur les presque 6, 5 millions d'habitants, on compte plus d'un million de réfugiés et demandeurs d'asile installés sur le territoire[771].

169. Ces deux exemples laissent apparaître le vide juridique autour des bénéficiaires de la responsabilité primaire. Il faut donc un critère permettant de trancher ; celui du contrôle effectif paraît le plus approprié. L'Assemblée générale des Nations Unies avait déjà avancé sur ce sujet en affirmant que « 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 »[772]. Le Conseil de sécurité a, plus récemment, affirmé que « le Gouvernement libérien a la responsabilité principale de mettre à l'abri des atrocités toutes les populations présentes sur son territoire »[773].

Autrement dit, on doit pouvoir dire que les bénéficiaires sont toutes les personnes se trouvant à l'intérieur de la zone placée sous le contrôle effectif d'une autorité de droit ou de fait. Finalement, « le fait de viser les « populations de l'État » permet d'inclure toutes les personnes qui résident de manière permanente ou temporaire sur le territoire national et les territoires sur lesquels l'État exerce un contrôle effectif »[774].

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme permet d'appuyer cette hypothèse. En effet, dans l'affaire *Ivanţoc et autres c. Moldova*, la Cour a été appelée à se prononcer sur les obligations positives de la Moldova à l'égard de parties de son territoire sur lesquelles elle n'exerce pas de contrôle. En l'espèce, le Cour a expliqué que « dans le cas où un État n'a pas le contrôle effectif

---

[771] Site de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés. Consulté le 15 mars 2015. Url : http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d5c5.html.

[772] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 5.

[773] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Libéria, 2 septembre 2015, S/RES/2237 (2015) ; voy. également Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation au Soudan et au Soudan du Sud, 10 février 2016, S/RES/2265 (2016).

[774] Cour E.D.H. (GC), Sargsyan c. Azerbaïdjan, *Arrêt*, 16 juin 2015, Opinions séparées, opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, p. 134, note de bas de page 30 : « Ces expressions moins inclusives étaient utilisées respectivement dans le rapport de la CIISE (précité), le document « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » (précité), et le document « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », rapport du Secrétaire général, A/59/2005, 21 mars 2005. Le mot « populations » permet de ne pas limiter aux civils le bénéfice de la responsabilité de protéger. Le fait de viser les « populations de l'État » permet d'inclure toutes les personnes qui résident de manière permanente ou temporaire sur le territoire national et les territoires sur lesquels l'État exerce un contrôle effectif. »

d'une partie de son territoire, il ne peut pas exercer réellement la compétence et la souveraineté territoriales, et les notions de « juridiction » et de « territoire » ne sauraient se confondre »[775]. Les juges ont alors décidé que « pour que la Convention [européenne des droits de l'homme] soit applicable, il doit être possible à l'État de reconnaître et d'assurer les droits garantis par la Convention »[776]. C'est pourquoi « la question de savoir si une personne relève de la juridiction d'un État est une question de fait ; il s'agit de déterminer si, au moment du comportement incriminé, les autorités de l'État exerçaient ou non un contrôle effectif sur les victimes supposées »[777].

De la même façon, dans l'affaire *Sargsyan c. Azerbaïdjan*, la Cour reprend le raisonnement des juges dans l'affaire *Ivanţoc et autres c. Moldova*. Les juges précisent que dans ce cas « la reconnaissance du caractère limité de la responsabilité que l'État territorial avait au regard de la Convention était compensée par le constat qu'un autre État partie à la Convention exerçait exceptionnellement sa propre juridiction en dehors de son territoire et était donc pleinement responsable au regard de la Convention »[778].

170. À l'image de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, le paragraphe 138 du Document final pourrait s'appliquer à l'autorité exerçant un contrôle effectif. Ceci dit, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernaient le contrôle effectif qu'un État exerce à la place d'un autre États. Il faut aussi envisager la question des entités non étatiques. Ces groupes contrôlant une partie du territoire devraient pouvoir endosser cette responsabilité primaire, quand bien même ils ne sont pas expressément mentionnés aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial.

*

171. On peut donc conclure que la responsabilité primaire de prévenir les populations des crimes contre l'humanité et du génocide devrait incomber à l'*autorité exerçant un contrôle effectif sur la population d'un territoire donné*.

[775] Cour E.D.H. (GC), Ivanţoc et autres c. Moldova et Russie, *Arrêt*, 8 juillet 2004, para. 300.
[776] *Ibid.*
[777] *Ibid*
[778] *Id.*, para. 148.

Ainsi, pour poursuivre la discussion à partir des exemples étudiés plus haut, on pourrait dire que, depuis le 16 mars 2014, c'est sur la Russie, exerçant un contrôle effectif sur le territoire – et si elle l'exerce toujours – que pèse la responsabilité de prévenir[779]. En reprenant le cas syrien évoqué plus haut – arrêté à la situation en 2015 – , on peut dire que l'État, l'État islamique, la branche armée du Parti de l'Union démocratique kurde et l'armée syrienne libre ont la responsabilité primaire de prévenir, s'il est prouvé que leur degré d'organisation et de contrôle effectif leur donne les capacités matérielles de prévenir. Pour la Turquie, avant le 29 juillet 2011, c'est l'armée du général Isik KOSANER qui semble devoir endosser cette responsabilité, au même titre qu'Israël sur les territoires palestiniens[780]. Pour la période du Grand Berlin, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union des républiques socialistes soviétiques et la France, qui contrôlaient conjointement la ville, auraient dû, si la responsabilité de protéger avait existé, assumer la responsabilité primaire. Il en est de même pour la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), jusqu'à l'indépendance en 2008 et le transfert de l'autorité de droit et de fait.

Toutefois, du fait de ce raisonnement, on ouvre la possibilité d'une responsabilité primaire exercée par l'entité directement visée par la responsabilité secondaire : la communauté internationale. C'est notamment le cas des deux derniers exemples avancés précédemment. En ce sens, la question se pose de savoir si l'opération française au Mali, au même titre que les opérations de maintien de la paix onusienne ou régionales dans cet État, pourrait être investie de la responsabilité primaire parce qu'elles exercent un contrôle effectif sur des parties du territoire.

Il y a là certainement une distinction à faire entre, d'une part, les entités exerçant un contrôle effectif avec l'accord de l'autorité de droit, et, d'autre part, celles sans acceptation préalable du gouvernement. Il semble alors possible de répondre que le Mali reste, dans l'hypothèse proposée, le porteur de la

[779] HUMAN RIGHT WATCH, « Crimée : Détérioration de la situation des droits humains. La péninsule ukrainienne occupée par la Russie est le théâtre de graves exactions », [en ligne] 16 novembre 2014. Consulté le 16 novembre 2014. Url : http://www.hrw.org/fr/news/2014/11/16/crimee-deterioration-de-la-situation-des-droits-humains.

[780] Voy. à ce propos un réflexion autour de l'extension de la responsabilité de protéger aux populations sous occupation étrangère dans JEANGENE VILMER J.-B., *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 59.

responsabilité première, car l'armée française a toujours associé le Mali dans la prise de décision, en atteste notamment la remise systématique aux autorités des prisonniers. En l'espèce, le Mali reste décisionnaire et non défaillant. Le fait de demander assistance prouve en réalité que le Mali exerce sa responsabilité ; cela n'empêche pas que la Communauté internationale exerce, en parallèle, une responsabilité subsidiaire.

Section 2 – La Communauté internationale porteuse de la responsabilité subsidiaire

172. Dans le commentaire de la Résolution 1674 sur la protection des civils dans un contexte de conflit armé, Philippe LAGRANGE écrit :

> *« Il ne s'agit plus de reconnaître aux États pris isolément le droit de s'ingérer dans les affaires intérieures d'autres États au nom de considérations humanitaires relevant de leur appréciation subjective, mais bien de consacrer celui de la société internationale, face à un constat d'incapacité de l'État affecté, d'intervenir afin de protéger une population dont elle est collectivement responsable, en complément de l'État dont cette population relève prioritairement »*[781].

L'expression « société internationale » utilisée par Philippe LAGRANGE nous amène à un questionnement autre : l'intervention libyenne menée par des pays membres de l' Organisation du traité de l'Atlantique Nord en 2011, au nom de la responsabilité de protéger, et sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, peut-elle être appréhendée comme une opération de la « Communauté internationale », alors même que certains États s'y opposaient ou encore que, selon certaines analyses, la mission a outrepassé le mandat prévu par les résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité[782] ? Pierre-Marie DUPUY fait déjà le constat en 1988

[781] LAGRANGE P., « 1674 (2006) : protection des civils dans les conflits armés », *in* ALBARET M, DECAUX E., LEMAY-HEBERT N., PLACIDI-FROT D., *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Paris : Dalloz, Coll. Grands arrêts, 2012, 1ère édition, p. 456.
[782] Voy. par ex. DURHIN N., CRC2 - État-Major des Armées / Section Juridique Opérationnelle (EMA/JUROPS), « Mettre à l'abri de la peur » : le rôle des forces armées françaises, Ateliers de réflexion, Institut d'études humanitaires internationales, 26 mai 2015, Aix-en-Provence : « La force

que « dans certaines de ses décisions, le Conseil parut davantage dominé par les options de politiques étrangères propres à certains de ses membres permanents que par la préoccupation persistante de traduire en actes la volonté de la « Communauté internationale dans son ensemble », comme cela avait été le cas lors de l'action déterminée des Nations Unies face à l'agression irakienne contre le Koweït »[783].

En l'espèce, c'est bien la Communauté internationale qui est visée par le paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial. Celui-ci dispose que « la communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide ». Selon le paragraphe 139, il « incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Enfin, le paragraphe 140 dispose que les États membres « [appuient] pleinement la mission du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide ».

Le document fait référence à la Communauté internationale, aux États membres, à l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité ainsi qu'au Conseiller spécial du Secrétaire général. Dans la mesure où « la Communauté internationale n'est pas un acteur qui peut avoir des responsabilités à proprement parler »[784], il faut que certains agissent *pour* la communauté, « fiction juridique »[785]. En l'occurrence, si l'Organisation des Nations Unies occupe une place prépondérante dans le processus de prévention (§1), d'autres entités sont appelées

n'avait pas vocation à « faire tomber le régime » mais les juristes analystes qui travaillaient depuis l'Italie ont rapidement compris que c'était devenu le but de l'opération ».

[783] DUPUY P.-M. *in* DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht : Nijhoff, 1988, 2e édition, p. 567.

[784] ERSKINE T., « Locating Responsibility: The Problem of Moral Agency in International Relations », *in* REUS-SMIT C, SNIDAL D. (dir.), *The Oxford handbook of International Relations*, Oxford : O.U.P., 2008, pp. 699-707.

[785] DUPUY P.-M., « L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 2002, tome 297, vol. 2., p. 247.

à occuper une place importante. C'est en particulier le cas des organisations régionales (§2) et de la société civile (§2).

§1. La place prépondérante de l'Organisation des Nations Unies

173. Si l'expression « Communauté internationale » « change de sens selon celui qui l'invoque »[786], elle désigne communément une collectivité humaine qui « se distingue avant tout par le fait d'avoir pour membres primaires des entités non pas physiques, mais politiques et souveraines »[787] : les États. L'individu, en ce sens, ne fait pas partie de « ses membres directs »[788]. C'est une des raisons pour lesquelles les textes utilisent parfois la formule « communauté internationale des États dans son ensemble »[789], comme c'est le cas pour l'un des Traités fondateurs en droit international qu'est la Convention de Vienne sur le Droit des Traités. Il s'agit pour les États de s'assurer qu'ils gardent la main sur le pouvoir normatif, et sur l'identification d'une norme comme impérative, par exemple. L'ajout de la locution « dans son ensemble », est ainsi assez courant : la Cour internationale de Justice[790] et la Commission du droit international[791] y ont, par exemple, eu recours.

En 2006, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a demandé à « la communauté internationale dans son ensemble [d']assumer de manière plus explicite la « responsabilité de prévenir » »[792]. Le retrait des « États » de l'expression fait apparaître un « ensemble plus vaste incluant, à côté des États,

---

[786] Interview d'HUBERT Védrine du 28 août 2013 sur TV5 Monde dans l'émission « La 'Communauté internationale', une pensée magique ? » [en ligne]. Consulté le 28 août 2013. Url : http://information.tv5monde.com/info/la-communaute-internationale-une-pensee-magique-4490.
[787] AGO R., « Communauté internationale et organisation internationale » *in* DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 3.
[788] *Ibid.*
[789] Convention de Vienne sur le droit des Traités, 23 mai 1969, art. 53 ; voy. aussi SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 206 ; voy. également Commission du droit international de l'O.N.U., Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, A/56/10, art. 26, 34 et 43.
[790] C.I.J., Belgique c. Espagne, Barcelona Traction Light and Power Company, Limited, *Arrêt*, 5 février 1970, para. 33.
[791] Commission du droit international de l'O.N.U., Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, A/56/10, article 25.
[792] Rapport du Secrétaire général de l'Orgnisation des Nations Unies, Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, 18 juillet 2006, A/60/891, para. 100.

les organisations internationales à vocation universelle et l'opinion publique »[793]. Il s'agit ici d'agir, lorsqu'il y a urgence.

En réalité, l'analyse des documents relatifs à la responsabilité de protéger permet de dégager une grille de lecture du contenu « Communauté internationale ». En effet, le paragraphe 138 appelle celle-ci à « encourager et aider les États […] et aider l'Organisation des Nations Unies ». La terminologie utilisée indique que la Communauté internationale est une réalité qui dépasse les États et l'Organisation des Nations Unies. À l'inverse, le paragraphe 139 affirme qu'il « incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies » de mettre en œuvre les activités de protection. On comprend ainsi que si l'Organisation des Nations Unies ne représente pas l'ensemble de la Communauté internationale, elle est désignée pour mettre en œuvre la prévention (A), en s'aidant des organes dédiés à ces questions (B).

A. L'Organisation des Nations Unies désignée pour mettre en œuvre la prévention

174. Les organisations internationales semblent être « tout autant que les États, des membres de la Communauté internationale moderne »[794]. En effet, « la capacité des organisations internationales à devenir des sujets actifs et passifs en matière de responsabilité est reconnue aujourd'hui tant par la doctrine que dans la pratique »[795]. L'Organisation des Nations Unies est effectivement dotée de la personnalité internationale à laquelle se greffent des devoirs et des responsabilités[796]. Ces responsabilités sont d'ailleurs régulièrement mises en exergue comme dans l'affaire du Congo où « le Secrétaire général reconnaissait, par la voie diplomatique, la

[793] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 206.
[794] AGO R., « Communauté internationale et organisation internationale » *in* DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 12.
[795] ZACKLIN R., « Responsabilité des organisations internationales », *in* Société Française de Droit International, *La responsabilité dans le système international : colloque du Mans, 31 mai-2 juin 1990*, Paris : Pedone, 1994, pp. 91-100.
[796] C.I.J., Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949, *Avis consultatif*, p. 179.

responsabilité de l'Organisation dont découle l'obligation de réparer les dommages causés par les actes illégaux de ses agents »[797].

On peut également citer le rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies « immédiatement avant »[798] et lors du génocide de 1994 au Rwanda dans lequel sont répertoriées les erreurs d'analyse, abstentions, carences et mauvaises décisions imputables à l'ONU[799]. Les experts menant l'enquête ont conclu que « face au risque de génocide qui pesait sur le Rwanda et au passage à l'acte systématique qui a suivi, l'obligation d'agir qu'avait l'ONU transcendait les principes auxquels a jusqu'à présent répondu le maintien de la paix »[800]. Le Secrétaire général de l'époque n'a d'ailleurs pas hésité à dire que l'Organisation, pour qu'elle « s'engage solennellement à protéger et défendre des civils innocents contre des massacres, […] doit avoir la volonté de mettre les moyens nécessaires au service de cet engagement »[801].

175. Le sixième rapport sur la responsabilité de protéger, relatif à l'assistance internationale, explique que « compte tenu de sa légitimité et de sa nature mondiale, l'Organisation des Nations Unies est un élément central de l'architecture mise en place au titre du deuxième pilier »[802]. L'Organisation des Nations Unies peut effectivement être appréhendée comme le seul système qui incarne « les États dans leur ensemble », et donc, avoir cette particularité de représenter l'ensemble des êtres humains.

---

[797] ZACKLIN R., « Responsabilité des organisations internationales », *in* Société Française de Droit International, *La responsabilité dans le système international, op. cit.*, p. 97 : « Le Secrétaire général de l'époque, U Thant, avait conclu par échanges de lettres avec plusieurs États (de 1964 à 1966) des accords relatifs au règlement définitif du problème des réclamations introduites par leurs ressortissants (belges, grecs, luxembourgeois…) pour dommages subis au Congo par l'attribution d'un montant global de dommages. »

[798] Lettres du Secrétaire général de l'O.N.U adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/349, 26 mars 1999.

[799] Voy. notamment DAVID E., « La responsabilité de la Communauté internationale pour son abstention à empêcher le génocide des Tutsi au Rwanda », *in* BOUHLAL R., KALISA P. (dir.), *« N'épargnez pas les enfants ! » Mémoire d'un génocide de proximité*, Bruxelles : Éditions Aden, 2009, pp. 105-117.

[800] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au président du Conseil de sécurité, S/1999/1257, 16 décembre 1999, annexe, Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda, p. 55, point 19.

[801] *Ibid.*

[802] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, para. 21.

Dans le Rapport annuel 2009 du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme du Secrétaire général, on peut lire que la responsabilité incombe au premier chef aux États Membres, « puis au système des Nations Unies tout entier, y compris l'ensemble des départements et des institutions spécialisées, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau des affaires juridiques, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Département de l'information, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) »[803]. L'expression « l'ensemble des départements et des institutions spécialisées » laisse penser que les dix-neuf institutions spécialisées et les vingt-et-un départements de l'Organisation des Nations Unies sont visés par la responsabilité. Or, si tout le système des Nations Unies doit véhiculer les valeurs inscrites dans le Préambule de la Charte, on peut se demander pourquoi l'Union postale universelle, ou encore l'organisation météorologique mondiale seraient responsables de la prévention des crimes en question.

De surcroît, si l'on reprend la liste ci-dessus, on se rend compte, d'une part, que les « départements » et « institutions spécialisées » ne regroupent pas l'ensemble des acteurs du système onusien et, d'autre part, que parmi les exemples donnés par le Haut-Commissariatdes Nations Unies aux droits de l'homme et le Secrétaire général, plusieurs entités ne constituent ni un département ni une institution spécialisée. En effet, au regard de l'organigramme du système[804], celui-ci est composé des Départements et institutions, certes, mais aussi des organes subsidiaires, des Fonds et programmes, des commissions techniques et régionales, d'organisations apparentées, et d'autres organes n'appartenant à aucune de ces catégories. En outre, le Haut-Commissariatdes Nations Unies aux droits de

[803] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 15.

[804] L'organigramme du système de l'O.N.U. est disponible en ligne. Consulté le 31 janvier 2017. Url : http://www.un.org/fr/aboutun/structure/chart.pdf.

l'homme est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance fait partie des Fonds et Programmes relevant du Conseil économique et social. Aucune de ces deux entités n'est un programme ou un département alors qu'elles sembleraient, à première vue, plus concernées par une telle responsabilité que certains autres départements. En outre, les organes de terrain sont particulièrement importants car ils sont à même d'alerter et d'entreprendre des actions de prévention.

Ce manque de rigueur s'apprécie à la lecture des paragraphes relatifs aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ; d'autres documents agrandissent effectivement le champ des acteurs. Ainsi l'Assemblée générale fait mention d'une « trentaine de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme » chargés des questions comme la discrimination raciale, les exécutions extrajudiciaires, l'accès à l'éducation et aux soins de santé et la situation des minorités ethniques − autant de questions essentielles pour la prévention du génocide − et « porte à l'attention des gouvernements des cas individuels et des problèmes collectifs »[805]. Le Rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger se réfère aussi à d'autres acteurs comme le « coordonnateur des secours d'urgence, le conseiller spécial pour la prévention du génocide, les autres conseillers spéciaux, représentants spéciaux et envoyés spéciaux du Secrétaire général, ainsi que de hauts fonctionnaires de l'ONU, de ses organismes de développement et des Institutions de Bretton Woods »[806].

176. En fait, si l'Organisation des Nations Unies a été désignée par ses États membres, la responsabilité pèse sur chaque entité ayant la capacité matérielle de stopper un processus criminel, dont certaines ont un mandat spécifique en la matière.

[805] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 38.
[806] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 30.

B. Des entités dédiées à l'exercice de cette responsabilité

177. Certains acteurs s'intéressent directement aux crimes relevant de la responsabilité de prévenir, au premier rang desquels on trouve des fonctionnaires internationaux (1), et des organes collectifs (2).

1. Des fonctionnaires internationaux

178. Depuis la création de l'Organisation, les États membres ont confié un rôle particulier au Secrétaire général en matière préventive (a), lequel a créé deux postes de conseillers spéciaux consacrés à la prévention des crimes (b).

a. Le Secrétaire général

179. Si la charte définit le Secrétaire général comme « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation »[807], elle lui accorde aussi un rôle essentiel en matière d'alerte, et donc d'enquête. En effet, l'article 99 de la Charte dispose que « le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Cet article confère au Secrétaire général, selon les termes employés par la Commission préparatoire des Nations Unies :

> « *un droit tout à fait spécial, dépassant tous les pouvoirs qui ont jamais été reconnus au chef d'une organisation internationale. […] Il est impossible de prévoir la façon dont cet article sera mis en application, mais la responsabilité qu'il confère au Secrétaire général exigera de sa part l'exercice des plus hautes qualités de jugement politique, de tact et d'intégrité* »[808].

Le Secrétaire général est en effet « en mesure de sonner l'alarme et de jouer le rôle d'une autorité permanente, au moins morale, de sa propre initiative »[809]. On

[807] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, art. 97.
[808] Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies, 23 décembre 1945, PC/20, CH VIII, section 2, para. 16.
[809] DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A. (dir.), *Droit international public*, Paris : L.G.D.J., 2009, 8e édition, pp. 947-949.

verra plus loin à quel point son rôle a de l'importance en la matière[810]. Qui plus est, le Secrétaire général s'est également chargé, de sa propre initiative de développer la théorie et la pratique de la notion, en publiant, chaque année depuis 2009 – soit après l'affaire Nargis[811] – un rapport sur la Responsabilité de protéger[812]. Les dialogues interactifs informels qui se tiennent chaque année après la publication du Rapport du Secrétaire général ont d'ailleurs impulsé une dynamique que l'on doit à l'énergie dépensée par ce haut dignitaire. Enfin, le travail réalisé avec le Bureau conjoint des conseillers spéciaux parfait l'exercice de cette responsabilité dont sont chargés ces hauts fonctionnaires.

b. Le Bureau conjoint des Conseillers spéciaux

180. Le Bureau conjoint des Conseillers spéciaux est composé du Conseiller spécial pour la prévention du génocide – visé par le paragraphe 140 du Document final du Sommet mondial – ainsi que du Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, poste fondé postérieurement à l'adoption du Document final du Sommet mondial.

Établi en 2004 par le Secrétaire général de l'ONU, le mandat du Conseiller spécial chargé de la prévention du génocide est décrit dans une lettre du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité[813]. Le Conseiller spécial a ainsi pour mission première de « recueillir toutes les informations, notamment au sein du

[810] Voy. *infra* para. 161.
[811] Voy. *supra* paras. 136-137
[812] Voy. dans l'ordre chronologique Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général : Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 27 juin 2011, A/65/877 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, 25 juillet 2012, A/66/874 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 13 juillet 2015, A/69/981 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, 22 juillet 2016, A/70/999.
[813] Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2004/567, 13 juillet 2004.

système des Nations Unies, concernant des violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, fondées sur l'origine ethnique et la race et qui, si rien n'est fait pour les prévenir ou les faire cesser, comportent un risque de génocide » et de « faire office de mécanisme d'alerte rapide pour le Secrétaire général, et par son intermédiaire, pour le Conseil de sécurité, en portant à leur attention toute situation présentant un risque de génocide ». En ce sens, « tournée vers l'avenir, sa mission consiste à avertir le Secrétaire général de tout risque imminent de génocide et à proposer au Secrétaire général et au système des Nations Unies des mesures propres à éloigner ce risque »[814] .

Poste créé en 2008, le Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger est, quant à lui, « chargé d'approfondir les aspects théoriques, politiques, institutionnels et opérationnels de la responsabilité de protéger ». Bien que plus théorique, le mandat du Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger est complémentaire de celui sur la prévention du génocide. Ils utilisent d'ailleurs « les mêmes méthodes en ce qui concerne l'alerte rapide [et] l'évaluation » et disposent des mêmes bureau et personnel[815]. C'est pourquoi on parle du « Bureau conjoint ». En « étroite consultation avec les organismes du système, [celui-ci] suit en continu les situations critiques, conformément à son cadre d'analyse »[816]. Ainsi, alors même que tous les autres organes sont chargés d'enquêter sur les situations de crise, le Bureau conjoint, « chien de garde »[817], est le premier – et le seul – organe onusien à avoir comme mandat de collecter et d'analyser des informations sur le risque d'atrocités criminelles. Et puisque le système des Nations Unies « constitue un immense gisement d'information, de résultats d'analyse, d'orientations et de

[814] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 209.
[815] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger. Consulté le 14 mars 2017. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/background.shtml.
[816] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger. Consulté le 14 mars 1017. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/methodology.shtml.
[817] ICRtoP, « a toolkit on the responsibility to protect », p. 18 [en ligne]. Consulté le 30 janvier 2016. Url : http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Toolkit%20on%20the%20Responsibility%20to%20Protect%20high%20res.pdf. Texte original : « Watch dog ».

recommandations stratégiques et pratiques »[818], le Bureau conjoint est chargé de coordonner ces informations au sein d'une base de données interne[819].

Le Bureau conjoint a d'ailleurs fait la liste de ceux avec qui il est amené à collaborer régulièrement[820]. Il s'agit, pour les organes interdépartementaux, du Comité des politiques du Secrétaire général, du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, des Réunions des conseillers principaux du Secrétaire général, du Dispositif interdépartemental de coordination en matière d'alerte rapide et d'action préventive (Équipe d'alerte rapide et d'action préventive) – les Groupes de travail interdépartementaux sur les pays relevant de la compétence de l'Équipe et le Groupe consultatif d'experts chargés du suivi des activités de l'Équipe – et les Groupes de travail et équipes spéciales chargés d'étudier la situation dans tel ou tel pays, notamment les Rapporteurs spéciaux, qui, effectuant des missions sur des situations très précises, accomplissent également un travail important[821]. Quant aux Départements, programmes et institutions spécialisées, le Bureau conjoint mentionne le Département des affaires politiques, le Haut-Commissariatdes Nations Unies aux droits de l'homme, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Bureau des affaires juridiques, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes), le Programme alimentaire mondial (PAM)[822].

---

[818] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger. Consulté le 14 mars 2017. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/engagement_partners.shtml.

[819] Fiche descriptive du Bureau conjoint disponible sur le site internet du Site du Bureau conjoint [en ligne]. Consulté le 13 novembre 2016. Url : http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_overview.pdf.

[820] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger. Consulté le 14 mars 1017. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide /adviser/engagement_partners.shtml#unpartners.

[821] Rapport du Secréaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général : Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864, para. 9.

[822] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger. Consulté le 14 mars 1017. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/engagement_partners.shtml#unpartners.

À ceux-là s'ajoutent d'autres entités partenaires non mentionnées par le Bureau conjoint. Ainsi, et pour donner un exemple, le Conseiller spécial pour la prévention du génocide, lors de sa mission réalisée en Guinée en mars 2010, mentionne l'implication du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) et du Département des affaires politiques (DPA), du Bureau des Nations Unies pour le contrôle de la drogue (UNODC), du Département des opérations de maintien de la paix (DPKO), du Fonds de la paix (PBF), du Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP), ainsi que du Haut-Commissariat aux droits de l'homme[823]. De la même façon, concernant sa mission dans l'Afrique des Grands Lacs, le Conseiller spécial fait également référence au Tribunal pénal international pour le Rwanda[824], organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies au même titre que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Peut-on dire pour autant que ces acteurs sont chargés d'exercer une responsabilité de prévenir ? La déclaration du Secrétaire général du 22 novembre 2013, insistant sur le fait que lui et ses collègues, « en tant que personnel des Nations Unies, [s'efforcent] d'assumer la responsabilité qui nous incombe de protéger les populations »[825], le laisse entendre.

2. Des organes collectifs

181. L'Assemblée générale, organe plénier de l'Organisation des Nations Unies (a) ainsi que le Conseil de sécurité, organe restreint, sont désignés comme les premiers acteurs de la responsabilité de prévenir (b).

[823] DENG F., Report of the Special Adviser to the Secretary-General on the Prevention of Genocide on his Mission to Guinea from7 to 22 March 2010, juin 2010, *op. cit.*
[824] Lettres du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/2009/151, 19 mars 2009, Annexe, Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides sur la mission qu'il a effectuée du 22 novembre au 5 décembre 2008 dans la région des Grands Lacs concernant la situation dans le Nord-Kivu.
[825] Déclaration disponible en ligne. Consulté le 13 juin 2016. Url : http://www.un.org/fr/sg/humanrightsupfront/sg_statement.pdf.

a. L'Assemblée générale

182. L'Assemblée générale « occupe une position privilégiée pour ce qui est de convoquer les États, d'élaborer des normes et des principes internationaux qui facilitent la protection des populations et de mobiliser les ressources nécessaires pour aider les États à s'acquitter de leurs engagements »[826]. En ce sens, elle est la seule institution dans laquelle sont représentés tous les États, la « seule entité légitime à qui les 193 États membres des Nations Unies ont confié le mandat de maintenir la paix et la sécurité internationales [nous traduisons] »[827], selon Simon ADAMS.

Ce qu'elle apporte principalement à la responsabilité de prévenir est un espace de discussion annuelle au sein duquel chaque État à la possibilité de réagir et d'interagir avec les autres à partir d'interventions faites par les États eux-mêmes, le Secrétaire général, des experts et des représentants de la société civile[828].

b. Le Conseil de sécurité

183. De son côté, « le Conseil de sécurité est l'agent privilégié de cette communauté »[829]. Il est considéré comme un acteur clé dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger[830] du fait de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, en raison de sa capacité décisionnelle unique. Le Conseil de sécurité est en effet la seule entité avec la compétence d'autoriser le recours à la force en cas de menace à la paix, rupture de la paix et actes d'agression. Il demeure l'acteur en charge de l'imposition de la paix et peut ainsi déclencher « une action collective résolue […] conformément à la

[826] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, para. 21.
[827] GCRP, The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force, février 2016 [en ligne]. Consulté le 2 mars 2016. Url : http://www.globalr2p.org/media/files/adams-r2p-nonforce.pdf. Texte original : « It is the only legitimate body entrusted and mandated by all 193 members of the UN with the maintenance of international peace and security ».
[828] Voy. *infra* paras. 373-382.
[829] DUPUY P.-M. *in* DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, *op. cit*., p. 567.
[830] Présentation du GCRP [en ligne]. Consulté le 30 mars 2017. Url : http://www.globalr2p.org/media/files/case-summary-final-e-version.pdf.

Charte, [et] notamment son Chapitre VII », comme l'indique le paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial.

§2. Le rôle progressif des organisations régionales

184. Les organisations régionales sont directement visées par le Document final du Sommet mondial. En effet, le paragraphe dispose qu'il « incombe à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte ». Cette référence au chapitre VIII, consacré aux accords régionaux, octroie explicitement aux organisations régionales un rôle dans la prévention des crimes.

Assez peu concernées et sollicitées dans les premières années, les organisations régionales vont peu à peu s'approprier la notion de responsabilisé de protéger, aidées par le rapport du Secrétaire général de 2011 relatif au rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger[831]. Le rapport a en quelque sorte impulsé une dynamique, en particulier sur les questions des procédures d'alerte que les organisations régionales tâchent d'améliorer[832]. Aujourd'hui l'Union africaine[833] et l'Union européenne[834] se sont imposées comme acteurs incontournables dans la prévention des crimes ; certaines entités de l'ensemble Asie-Pacifique[835] également. Le « rôle vital[836] » tenu aujourd'hui par les organisations régionales, représente « un aspect crucial des

[831] Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 27 juin 2011, A/65/87.
[832] Voy. *infra* paras. 272-273.
[833] ANING K., OKYERE F., « The African Union », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 355-372.
[834] DE FRANCO C., MEYER C., SMITH K., « Europe and the European Union », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 391-408.
[835] TEITT S., « Asia Pacific and South Asia », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 373-390.
[836] CARMENT D., LANDRY J., WINCHESTER S., « The role of regional organizations », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., p. 339.

efforts de traductions de la responsabilité de protéger (R2P), d'un principe en une pratique [nous traduisons] »[837].

§3. L'influence croissante de la société civile

185. La société civile est définie par « l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État »[838]. La Banque mondiale en retient une vision plus dynamique. En effet, la société civile qualifie « le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées »[839].

Il est important de mentionner que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies n'a pas fait figurer la société civile aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial. Pourtant l'activité des organisations non gouvernementales en la matière est incontestable. Passées d'un millier à plus de vingt-six mille entre 1960 et la fin des années 1990, les organisations non gouvernementales dessinent une « société civile mondiale »[840] qui peut apporter à la prévention des crimes. À cela s'ajoutent les médias, entité collective particulière au sein de cette société civile mondiale. Si leur action est essentielle, on se doit néanmoins de dire qu'elle peut être parfois négative. L'individu, quant à lui semble aussi avoir un rôle à jouer en la matière. Ces entités exercent toutes une influence

[837] ANING K., OKYERE F., « The African Union », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit.*, p. 355. Texte original : « a very crucial aspect of the efforts at translating the resp to prot (R2P) principle, into practice ».
[838] QUERMONNE J.-L., *Les régimes politiques occidentaux*, Paris : Seuil, Coll. Points Essais, 2000, 4e édition. p. 202.
[839] Définition adoptée par la Banque mondiale « mise au point par un certain nombre de centres de recherche réputés ». Voy. en ce sens le site de la Banque mondiale.
[840] MOREAU DEFARGES P., *La Communauté Internationale*, Paris : PUF, Coll. Que sais-je ?, 2000, p. 6

croissante sur les mécanismes de prévention. On note ici la position duale de l'individu (A), l'activisme de certaines organisations (B), et la surreprésentation des médias (C).

A. La position duale de l'individu

186. Si la population est bénéficiaire de la responsabilité de protéger, elle est également débiteur de la notion, justement parce que la « prévention des génocides est de la responsabilité individuelle et collective »[841]. En droit interne français, par exemple, la « non-assistance à personne en danger » est une infraction. Cette expression a d'ailleurs déjà été utilisée par François Mittérand pour justifier le droit d'ingérence.

En l'espèce, on peut dire qu'« exerce sa responsabilité individuelle quiconque refuse de détourner le regard ou de participer aux abominations, qui abrite des personnes vulnérables, qui s'élève contre la déshumanisation des victimes et qui défend les droits de l'homme et la dignité humaine »[842]. À l'instar des réflexions menées sur la sécurité humaine et ayant permis de conclure que « c'est seulement si l'être humain est le premier agent de la sécurité humaine qu'il en sera le premier consommateur »[843], les individus doivent prendre conscience du rôle qu'ils ont à jouer en matière de responsabilité de prévenir. L'éducation est par exemple un des domaines de prédilection des individus[844], au même titre que la justice. En effet, le fait que les individus puissent saisir des juridictions nationales ou internationales, et même le défenseur des droits dans certains pays[845], leur octroie une position loin d'être négligeable.

---

[841] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 45.
[842] Assemblée générale de l'O.N.U., Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Rapport du Secrétaire général, 28 juin 2011, A/65/877-S/2011/393*, para. 13.
[843] LA DOUCE L., « Sécurité humaine et responsabilité humaine en Afrique », *Géostratégiques,* n°25, octobre 2009, p. 178.
[844] Voy. *infra* paras. 358-361.
[845] Sur ce point, voy. notamment le site du Défenseur des droits français disponible à l'adresse suivante : https://www.defenseurdesdroits.fr/.

On peut donc regretter que les créateurs de la responsabilité de prévenir n'aient pas cherché immédiatement à « [f]avoriser la responsabilité individuelle »[846] alors même que l'état d'esprit de la population est déterminant dans les cas où la situation est susceptible de dégénérer[847].

B. L'activisme de certaines organisations

187. Le premier rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger présente la société civile comme un acteur essentiel. En effet, « le présent rapport n'ignore pas la multiplicité des rôles joués par la société civile, au plan interne ou transnational, en matière de sensibilisation et de mobilisation, d'alerte rapide, de suivi, de recherche, de formation et d'éducation et la reconnaît aisément dans différentes sections »[848]. Cela étant, l'Assemblée générale reconnaît que certaines catégories de la société civile ont manqué d'attention. C'est notamment le cas des « associations, des groupes de femmes et du secteur privé »[849].

La société civile est pourtant très active – on évoquera plus tard le rôle du *Global Centre for the Responsibility to Protect*, de *l'International coalition for the Responsibility to Protect, de Human Rights Watch ou Amnesty International*[850] – et son action doit être encouragée tant elle reste le dernier élément de la Communauté internationale encore capable d'influer d'un côté comme d'un autre sur la situation, en particulier dans l'hypothèse où les médias transforment la réalité de certaines situations.

---

[846] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Rapport du Secrétaire général, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 27.
[847] Voy. *infra* paras. 218-222.
[848] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 59. Sur la relation entre l'O.N.U. et la société civile, voy. plus généralement Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, 11 juin 2004, A/58/817.
[849] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 59.
[850] Voy. *infra* paras. 381-382.

C. La surreprésentation des médias

188. Il semble nécessaire d'opérer une réflexion sur la place des médias en matière de prévention. On assiste aujourd'hui à une banalisation de la violence sans réaction systématique des journalistes. On a pu le voir notamment à la suite des propos tenus par des citoyens prorusses ou proukrainiens ayant pris la parole de manière violente – voire déshumanisante – dans les journaux télévisés des chaînes françaises et internationales en mai 2014.

De la même manière, l'utilisation récurrente du terme juridique « génocide » (et plus particulièrement depuis que la Commission internationale d'enquête sur le Darfour n'a pas conclu à la perpétration d'un génocide sur ce territoire[851]), participe à cette dangereuse banalisation. En réalité, « le problème est la distance, voire la déconnexion entre la perception qu'ont les juristes du génocide et celle de l'opinion publique »[852] ; « le mot « génocide » est devenu un faux ami »[853]. Pourtant, « il n'y a aucune hiérarchie entre les crimes »[854]. Or, si l'on se place du point de vue des victimes, « il pourrait sembler pédant d'arguer que certains horribles massacres de masse ne constituent pas, d'un point de vue purement juridique, un génocide, mais, en donnant une définition trop vague, on risque d'aller à l'encontre du but recherché et de dévaluer ce mot »[855].

Ce qui est un avantage – et un danger – est le fait que les médias disposent de « moyens considérables pour influencer le débat et déterminer les questions qui requièrent la plus grande attention ; ils peuvent aussi donner rapidement l'alerte et inciter à agir dans certaines situations »[856]. Le problème de l'indépendance des

---

[851] Lettres du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/2005/60, 1er février 2005.

[852] JEANGENE VILMER J.-B., « Le Darfour, le génocide, les médias et les intellectuels », *Le Panoptique*, [en ligne], 15 octobre 2007. Consulté le 3 janvier 2013. Url : http://www.jbjv.com/Le-Darfour-le-genocide-les-medias.html.

[853] LUBAN, D., « Calling Genocide by Its Rightful Name : Lemkin's Word, Darfur, and the UN Report », *C.J.I.L.*, 2006, vol. 7, n°1, p. 307, cité *in Ibid.*

[854] T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-A, *Arrêt*, 1 juin 2001, para. 367.

[855] Conseil économique et social de l'O.N.U., Examen des faits nouveaux intervenus dans les domaines qui ont déjà fait l'objet d'une étude ou d'une enquête de la part de la sous-commission, Version révisée et mise à jour de l'Étude sur la question de la prévention et de la répression du crime de génocide établie par M.B. Whitaker, 2 juillet 1985, E/CN.4/Sub.2/1985/6, p. 13.

[856] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, 18 juillet 2006, A/60/891, para. 74.

médias prend alors une autre dimension. En effet, « une société civile dynamique, une presse indépendante et une attitude ouverte à l'égard des mécanismes internationaux et internes de surveillance peuvent contribuer à remédier aux abus du système de justice. Cela peut aussi réduire le risque que des crimes relevant de la responsabilité de protéger soient planifiés et commis sans susciter un tollé mondial »[857]. À l'inverse, la manipulation des médias par les politiques peut réellement avoir un effet catastrophique sur l'imminence d'un conflit, ou pire encore, d'un génocide. L'implication de la Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTLM) en 1994 en est un exemple frappant[858]. De nos jours, la question des réseaux sociaux et de ses conséquences sur le 'vrai', le 'faux, et 'l'éxagéré' est aussi importante.

*

189. Le terme Communauté internationale semble ici avoir été choisi pour inviter le plus d'acteurs possible, dans l'idée de l'exercice d'une responsabilité individuelle, collective et institutionnelle. Leur rôle est parfois défini, tantôt à créer, dans un processus préventif qui se présente sous forme de mécanisme.

[857] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 17.
[858] Voy. *infra* paras. 294, 314.

Chapitre 2 – Un mécanisme identifié

190. Le Document final du Sommet mondial met en lumière le fait que la communauté internationale devrait, « si nécessaire », encourager et aider les États à s'acquitter de leur responsabilité et « mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés ». Le rôle de la Communauté internationale va donc bien au-delà d'une intervention militaire, en cas de défaillance de l'État. Au titre du paragraphe 139, la Communauté internationale réagit lorsque « les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». Autrement dit, la Communauté internationale réagit lorsque l'État devient défaillant. Dans la mesure où le primo-responsable n'est pas toujours l'État au sens strict[859], nous parlerons plus justement de la défaillance du *primo-responsable*.

Au sens classique, un État défaillant est un État « qui ne remplit pas les fonctions régaliennes essentielles en matière d'ordre public, de police, de justice et qui ne parvient pas à s'opposer aux troubles internes, aux crises politiques ou ethniques, provoquant l'exode de certaines populations, voire le déclenchement de guerres civiles »[860]. La situation d'un État défaillant est donc caractérisée par l'absence d'« autorité centrale en mesure d'assurer à titre exclusif l'exercice de la violence légitime au sein des frontières dudit pays et [par l'absence du] respect des droits de la personne et la satisfaction des besoins fondamentaux des populations »[861].

191. La responsabilité de prévenir secondaire, elle, commence, dans tous les cas, bien en amont d'une défaillance étatique, au sens où la doctrine l'entend jusqu'ici. C'est ce cadre d'action précoce que le Rapport de la Commission internationale

[859] Voy. *supra* paras. 153-171.
[860] CARTAPANIS A., *Qui capture l'État ?*, Paris : P.U.F., 2012, p. 19. Sur cette notion voy. par ex. CAHIN G., « L'État défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion ? », *in* ANGELET N. (dir.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles : Bruylant, 2007, pp. 155-187 ; SUR S., « Sur les « États défaillants », *La revue Commentaire*, 2005, vol. 28, n°112, pp. 891-899.
[861] CARTAPANIS A., *Qui capture l'État ?*, *op. cit.*, p. 19.

pour l'intervention et la souveraineté des États et le Document final du Sommet mondial ont justement proposé. Dès lors, l'État défaillant ou « en voie de défaillance »[862] doit être entendu comme un État qui n'est plus capable de protéger, seul, ses populations, ce qui, dans les faits, arrive assez tôt. Aussi, la réponse à la défaillance anticipée du primo-responsable (Section 1) est une prise en charge précoce par la Communauté internationale (Section 2).

Section 1 – Une défaillance anticipée du primo-responsable

192. Le Rapport de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté de l'État mentionne le terme de défaillance – et même l'expression « le début de la défaillance »[863] – insistant sur l'équilibre entre l'action de l'État et celle de la « communauté internationale », avec comme fait-condition pour le déclenchement de la dernière, la défaillance de l'État. Selon les termes du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, « si les autorités de l'État n'ont pas la volonté ou la capacité de protéger les citoyens du pays, [la responsabilité secondaire] devient celle de la communauté internationale »[864]. En ce sens, « la communauté internationale ne peut prendre la relève et assumer cette responsabilité à sa place que [nous soulignons] dans les situations où il ne peut pas ou ne veut pas s'en acquitter, ou lorsqu'il est lui-même coupable »[865]. Le terme 'anticipé' signifie donc ici à la fois que la communauté s'attend à la défaillance et qu'elle agit en sorte de la prévenir.

Exercer la responsabilité primaire suppose effectivement d'avoir les capacités matérielles d'empêcher les crimes, et de pouvoir les mobiliser. Cette absence de capacités tient lieu donc, logiquement, d'obstacle principal à l'exercice

[862] SUR S., « Sur les « États défaillants », *op. cit.*, pp. 897.
[863] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 5.13.
[864] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, 24 mars 2005, A/59/2005, para. 7 ; voy. également SZUREK S., « La responsabilité de protéger : Mauvaises querelles et vraies questions », *op. cit.*, p. 48.
[865] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, p. 18.

de cette responsabilité (§1), l'absence de volonté de protection, en constituant un autre (§2).

§1. Un manque de capacités

193. Le Document de 2005 et ses travaux prépatoires n'ont pas atteint, sur ce point, le degré de précision qui permet d'identifier le besoin d'assistance sur lequel repose le schéma de la responsabilité de protéger et de la responsabilité de prévenir. Pour étudier les capacités à la disposition du primo-responsable, il faut partir de deux cadres d'analyse conçus en 2009 et 2014 par le Secrétaire général des Nations Unies en coordination avec le Conseiller spécial pour la prévention du génocide.

194. Pour les besoins de notre étude sur la défaillance du primo-responsable, il nous faut anticiper ici la présentation d'une petite partie des cadres d'analyse que l'on retrouvera plus tard. Destinés à faciliter la veille et à objecturer les risques, ils sont le produit d'une analyse en profondeur des situations[866]. Le premier cadre d'analyse (ci-après cadre d'analyse I) permet, à partir de huit questions sur le risque de génocide[867], de mettre en avant les obstacles inhérents à la responsabilité primaire de prévenir. Cette étude, à laquelle très peu de cas ont été soumis[868], a été confrontée,

[866] On les retrouvera *infra* paras. 279-325.

[867] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para 3 : « La première question s'intéresse à « l'existence d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, en tant que tel » et à « l'exposition de ces groupes à un risque de génocide ». La seconde question se concentre sur la présence de « discriminations et/ou d'autres violations des droits de l'homme à l'encontre du groupe ». La troisième question se focalise sur les « facteurs ayant une incidence négative sur les capacités internes de prévention ». La quatrième question cherche la présence ou non « de protagonistes armés dont les combattants sont issus d'un groupe de population particulièrement vulnérable ». La cinquième question est relative à la « possibilité ou non de discerner des motifs politiques ou économiques pour lesquels des dirigeants politiques de l'État ou de la région encourageraient les divisions entre groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux ». La sixième question a trait à « l'existence ou non de violations des droits de l'homme susceptibles d'être constitutives du crime de génocide ». La septième question invite le chercheur à recenser les « périodes de vulnérabilité prévisibles ». La huitième question concerne l'existence d'une intention « de détruire en tout ou en partie » ».

[868] DENG F., Report of the Special Adviser to the Secretary-General on the Prevention of Genocide on his Mission to Guinea from7 to 22 March 2010, juin 2010 [en ligne]. Consulté le 14 novembre 2112. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/country_situations.shtml ; Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U., adressée au Président du Conseil de sécurité, S/2009/151, 19 mars 2009, Annexe, Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des

dans l'objectif de cette recherche, à plusieurs pays. En l'espèce, on l'a été appliquée au Burundi (en 1993-1994), au Mali[869] (en octobre 2013) et à la République centrafricaine (en décembre 2013). Si le choix des deux derniers États nous a semblé pertinent, dans la mesure où il s'agit de faire une observation scientifique des situations de crises en cours, celui du Burundi est, quant à lui, historiquement intéressant. En effet, on peut précisément être interpellé par ce pays, lorsqu'on le compare au Rwanda. Ces deux pays ont connu une période de colonisation analogue et des tensions ethniques assez semblables. Or seul le Rwanda a vécu un génocide en 1994, alors que le Burundi, ébranlé, échappait pourtant à la catastrophe. L'étudier était dès lors indispensable.

Le second cadre (ci-après « cadre d'analyse II ») attribue huit facteurs de risques communs aux crimes relevant théoriquement de la responsabilité de protéger, puis deux indicateurs spécifiques pour chacun d'entre eux. La nouveauté principale de ce cadre d'analyse, qui sera étudié en détail plus loin[870], est qu'il ne se concentre pas uniquement sur le génocide, mais envisage la totalité du champ matériel envisagé par le modèle de prévention[871]. On appliquera ci-dessous les indicateurs du cadre d'analyse à différents pays.

Notre étude ci-après tentera d'appliquer ces cadres d'analyse aux pays mentionnés. Ce faisant, il faudra parfois s'éloigner de ces grilles dans la mesure où elle doit porter sur le primo-responsable entendu comme *l'autorité exerçant un contrôle effectif sur la population d'un territoire donné*. Si les cadres d'analyse I et II permettent l'examen de la faiblesse des structures étatiques, établie à partir des facteurs ayant une incidence négative sur les capacités de prévention de l'État (A), ils n'offrent pas la possibilité d'établir le niveau de capacités – et donc le manque de capacités – des organes non étatiques exerçant un contrôle effectif. Ces capacités de prévention n'ayant jamais été déterminées, il nous faut partir du degré d'organisation nécessaire à une structure armée pour être partie à un conflit et ainsi

génocides sur la mission qu'il a effectuée du 22 novembre au 5 décembre 2008 dans la région des Grands Lacs concernant la situation dans le Nord-Kivu.

[869] Pour une étude approfondie sur la question de l'application de la responsabilité de protéger au Mali, voy. KARLSRUD J., « Mali », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 786-800.

[870] Voy. *infra* paras. 279-325.

[871] Voy. *supra* paras. 37-108.

entrer dans le champ du droit international humanitaire. Cet état des lieux semble être le point de départ pour déterminer le 'degré d'organisation' nécessaire pour que les entités contrôlant effectivement un territoire aient les capacités matérielles pour prévenir (B).

A. La faiblesse des structures étatiques

195. L'étude des facteurs ayant une incidence négative sur les capacités de prévention satisfait la question trois du cadre d'analyse I. Il s'agissait là d'examiner « les cadres structurels et institutionnels existant dans le pays − législation interne, autorité judiciaire indépendante et forces de police efficaces, entre autres, − pour protéger la population du génocide »[872], et de voir dans quelle mesure « ces capacités internes protègent spécifiquement [ou non] les groupes vulnérables »[873]. Grâce aux résultats obtenus après application du cadre d'analyse I, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a créé le cadre d'analyse II. Un des facteurs les plus importants est, là encore, « la faiblesse des structures étatiques ». Les manifestations de ce facteur peuvent s'illustrer de plusieurs manières différentes, au regard des dix indicateurs mentionnés par le cadre d'analyse II. En l'espèce, il convient donc de faire l'examen des constats issus de la mobilisation du cadre d'analyse I (1), puis d'étudier les apports du cadre d'analyse II (2).

1. Les constats issus de l'utilisation du cadre d'analyse I

196. Selon ce cadre d'analyse, « il est essentiel pour la prévention du génocide de remédier à ces faiblesses par des mesures visant à mettre fin à l'impunité et à renforcer l'autorité judiciaire et le respect des lois ». L'observation des résultats obtenus à partir des situations concrètes mentionnées précédemment – le Mali (en octobre 2013), la République centrafricaine (en décembre 2013) et le Burundi (en 1993-1994) – a permis de mettre en lumière, à chaque fois, les mêmes indicateurs

[872] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, p. 5.
[873] *Ibid.*

illustrant le manque de capacités pour prévenir : un dysfonctionnement généralisé du système de justice (a) et un haut degré de corruption (b).

a. Un dysfonctionnement généralisé du système de justice

197. En ce qui concerne le Mali, le cadre juridique paraît solide, en témoigne la Constitution malienne du 25 février 1992 qui a consacré les droits de la personne (articles 4 et 24) sont énoncés, l'indépendance du pouvoir judiciaire proclamée (article 81 et 82) et mise en œuvre par la création du Conseil national de la magistrature. La loi n° 01-079 du 20 août 2001 pénalise, quant à elle, les crimes internationaux, les crimes relatifs à la sureté de l'État, ainsi que les crimes et délits à caractère racial, régionaliste ou religieux[874]. En cas de poursuite, le code de procédure pénale[875] est également garant du droit au procès équitable. L'État malien semble donc disposer des moyens juridiques suffisants pour poursuivre les auteurs d'actes constitutifs de crimes pénalement définis.

Un certain nombre de données indiquent d'ailleurs que le Mali agit activement en faveur de la lutte contre l'impunité ou, à tout le moins, prend conscience d'une carence réelle au sein même de ses institutions. Le gouvernement malien a ainsi saisi, le 13 juillet 2012, la Cour pénale internationale pour les « violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises notamment dans la partie nord du territoire »[876]. Certes, le gouvernement a un intérêt à ce que ses opposants soient jugés, mais il a toutefois précisé que « les juridictions maliennes sont dans l'impossibilité de poursuivre ou juger les auteurs »[877].

---

[874] Mali, loi n° 01-079 du 20 août 2001, art. 58 : « Tout propos, tout acte de nature à établir ou à faire naître une discrimination raciale ou ethnique, tout propos, tout acte ayant pour but de provoquer ou d'entretenir une propagation régionaliste, toute propagation de nouvelles tendant à porter atteinte à l'unité de la nation ou au crédit de l'État, toute manifestation contraire à la liberté de conscience et à la liberté de culte susceptible de dresser les citoyens les uns contre les autres, sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans et facultativement de cinq à dix ans d'interdiction de séjour. »
[875] Mali, Loi n° 01-080 du 20 août 2001.
[876] Lettre de Malick Coulibaly, Ministre de la Justice malien à Madame la Procureur près la Cour pénale internationale, Renvoi de la situation au Mali, Bamako, 13 juillet 2012.
[877] *Ibid.*

Le Mali a également mené des procédures de ratification ou d'adhésion pour la quasi-totalité des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme[878]. Le Mali a aussi adopté la loi n°025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012. Dans le même but, le Mali a désigné le Tribunal de Première Instance de la Commune III compétent en la matière par Arrêt n° 04 en date du 21 janvier 2013 de la Cour Suprême du Mali[879]. Enfin, les autorités maliennes ont créé une Commission d'enquête sur les événements de Diabali[880].

Toutefois, si un certain nombre de textes juridiques encadrent la lutte contre l'impunité, la Commission nationale des droits de l'homme affirme que « l'impunité semble être de mise »[881]. Selon cette Commission, l'affaire de la disparition des éléments du 33e Régiment des commandos parachutistes de Djicoroni, à la suite des événements du 30 avril et 1er mai 2012, est la seule procédure en cours au Tribunal de Première Instance de la Commune III. Elle concerne en réalité uniquement « les Bérets rouges et policiers poursuivis pour tentatives de contre-coup d'État ». Cela étant, à ce jour, « aucune information n'a été ouverte pour détention arbitraire, tortures et autres exactions dont les personnes

[878] À la date du 30 novembre 2016, le Mali a ratifié les traités suivants : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966 ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966 ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 10 décembre 1984 ; la Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989 ; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990 ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 6 octobre 1999 ; le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000 ; le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants 25 mai 2000 ; le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 18 décembre 2002 ; la Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006 ; la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, New York, 20 décembre 2006 ; Seul le Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (15 décembre 1989) visant à abolir la peine de mort n'a pas été signé et ratifié par le Mali.

[879] MINUSMA, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, 17 novembre 2014, para. 88.

[880] Diabali est une ville située à 400 km au nord de Bamako dans laquelle de violents affrontements ont eu lieu en 2012. Voy. par exemple Jeune Afrique, « Massacre de Diabali : les enquêteurs maliens sont sur place », 11 septembre 2012 [en ligne]. Consulté le 12 décembre 2012. Url : http://www.jeuneafrique.com/174368/politique/massacre-de-diabali-les-enqu-teurs-maliens-sont-sur-place/.

[881] Mali, Commission nationale des droits de l'homme, Rapport annuel 2012, juillet 2013, p. 37.

arrêtées ont été victimes »[882]. Par ailleurs, et concernant la Commission d'enquête sur « cette fusillade qui a provoqué la mort de plusieurs personnes », la Commission nationale des droits de l'homme a expliqué qu'elle « n'a pas fait l'objet d'enquête judiciaire [et qu']à ce jour, il n'existe aucun procès-verbal, ni à la justice de paix de Niono, ni au parquet du Tribunal de Segou, ni au parquet général de Bamako »[883].

Ceci est d'autant plus préoccupant qu'au regard du Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, toutes les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées depuis janvier 2012 sont les conséquences « d'une impunité cyclique »[884]. La Haut-Commissaire a d'ailleurs conclu à des « atteintes au droit à la vie, exécutions extrajudiciaires et sommaires »[885], mais également à des « arrestations et détentions arbitraires »[886] dans les territoires contrôlés par l'État malien, et a demandé aux autorités « l'organisation rapide de procès équitables ou la libération de ceux qui sont illégalement détenus »[887].

198. En République centrafricaine, « l'impunité des exécutions illégales est systématique, quels qu'en soient les auteurs (forces de sécurité, rebelles ou particuliers) ou le contexte (opérations militaires, activités de maintien de l'ordre ou détention) »[888]. Cette impunité de fait est notamment due à la politique préférentielle du Président Bozizé, au sein de laquelle un certain nombre de personnes jouissaient d'un statut spécial de fait sous son mandat. À titre d'exemple, les « libérateurs », nom donné aux membres des forces armées alliées à sa prise de pouvoir par la force en 2003, entrent dans cette catégorie. La conséquence est que les violations commises par ces individus-là, « souvent pour des raisons

[882] Mali, Commission nationale des droits de l'homme, Rapport annuel 2012, juillet 2013, p. 38.
[883] *Ibid.*
[884] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, 26 juin 2013, A/HCR/23/57, p. 2.
[885] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, 7 janvier 2012, A/HRC/22/33, paras. 47-49.
[886] *Id.*, paras. 52-55.
[887] *Id.*, para. 70.
[888] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires sommaires ou arbitraires, M. Philip ALSTON, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, Mission en République centrafricaine, 27 mai 2009, A/HRC/11/2/Add.3, para. 52.

personnelles, ne semblent faire l'objet d'aucune enquête »[889]. La situation est d'autant plus évidente lorsque l'on sait que « certains éléments de la Garde présidentielle, en particulier le lieutenant Ngaïkossé et son unité, bénéficient également d'une impunité totale »[890].

L'impunité généralisée n'échappe d'ailleurs à aucun domaine, comme le montre de manière incontestable le système de justice militaire. Les membres ne peuvent en effet se réunir qu'une à deux fois par an du fait d'un manque de moyens alors même que « les représentants du Gouvernement [ont] indiqué que l'idéal serait de tenir trois sessions par an »[891]. Le système judiciaire tout entier montre finalement l'incapacité de la RCA à pouvoir mener à bien des enquêtes « conformément aux normes internationales de procès équitable »[892].

199. Au Burundi, l'impunité a fait l'objet d'une expertise menée par la Commission internationale d'enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi[893]. La Commission a d'abord donné l'hypothèse selon laquelle « si à l'origine [l'impunité] était l'une des causes de la situation actuelle, elle en est maintenant devenue un effet »[894]. Ainsi, au vu de la position de la Commission, « faire de l'élimination de l'impunité une condition préalable à la solution de la crise, ce serait faire totalement preuve d'irréalisme et ne servirait qu'à fournir les prétextes à ceux qui sont peu disposés à prendre les mesures qui s'imposent ». Selon la Commission, c'est par une bonne administration de la justice, en toute équité, que l'impunité pourrait disparaître. La Commission se demande ensuite s'il est possible de réformer la justice « tant qu'un semblant de vie normale

[889] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires sommaires ou arbitraires, M. Philip ALSTON, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, Mission en République centrafricaine, 27 mai 2009, A/HRC/11/2/Add.3, para. 54.
[890] *Id*., para. 54.
[891] *Id*., para. 62.
[892] HUMAN RIGHT WATCH, Recommandations par rapport à la situation en Centrafrique, 19 décembre 2013 [en ligne]. Consulté le 4 janvier 2014. Url : http://www.hrw.org/node/121548/section/3.
[893] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1996/682, 22 août 1996, Annexe, Rapport Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi, paras. 490-495.
[894] *Id*., para. 490.

n'aura pas été rétabli dans le pays »[895]. La Commission d'enquête internationale sur l'assassinat du Président a finalement affirmé que « tous ces faits [la justice, la police ainsi que l'ensemble de la magistrature sont pratiquement la chasse gardée des Tutsis] sont négligeables au regard d'un fait essentiel, à savoir l'affrontement ethnique et l'insécurité totale qui, par-dessus tout, sévissent sur toute l'étendue du pays »[896]. De surcroît, « la pratique de la détention pour une durée indéterminée en l'absence de toute accusation formelle ou de poursuites » a été mise en avant au moment du génocide rwandais[897].

Si de nombreux dysfonctionnements du système de justice sont visibles dans les pays étudiés, d'autres études pourraient également faire l'objet d'analyses approfondies[898].

b. Un haut degré de corruption

200. Dans une logique similaire, la corruption marquée dans les trois États étudiés[899] participe au dysfonctionnement du système de la justice. À titre d'exemple, on peut noter que « la société malienne est marquée par un niveau de corruption élevé, le manque d'indépendance du système judiciaire, ainsi que par un ensemble de « pratiques culturelles discriminatoires et dommageables » qui portent préjudice à la jouissance des droits »[900].

Cette corruption entraîne une perte des repères chez les citoyens, une défiance vis-à-vis des institutions, une quasi-autorisation pour les fonctionnaires de

[895] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1996/682, 22 août 1996, Annexe, Rapport Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi, para. 491.
[896] *Id.*, para. 492.
[897] *Id.*, para. 493.
[898] Le rapprochement avec les condamnations à mort, à la suite des procès incriminant les partisans de Mohamed Morsi, dirigeant de l'Égypte du 12 juin 2012 au 3 juillet 2013, pourrait notamment être effectué. Dans ce contexte, la tenue de procès équitables est une priorité en matière de prévention.
[899] Sur l'index de corruption de l'organisation Transparency international, le Mali occupait le rang 127 en 2012 et la République centrafricaine le rang 144 en 2013. Bien que l'organisation soit née en 1993, les chiffres concernant le Burundi cette année-là ne sont pas disponibles.
[900] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, 7 janvier 2012, A/HRC/22/33, para. 16.

commettre des abus de pouvoir, mais aussi une porte ouverte à une justice vengeresse. Un système de justice en dysfonctionnement a en fait plus de conséquences négatives qu'une simple menace dirigée contre un idéal de justice.

201. Si ces constats ont le mérite de poser la première pierre vers la construction d'un cadre d'analyse scientifique, ils sont loin d'être suffisants. La question posée par le cadre d'analyse I sur la faiblesse des structures étatiques est en effet trop centrée sur les capacités de l'État à réprimer les crimes qui seraient commis, et pas assez sur les capacités de l'État à empêcher la matérialisation des crimes. Le cadre d'analyse II va remédier à cette lacune.

2. Les apports du Cadre d'analyse II

202. Le Cadre d'analyse II propose dix indicateurs permettant d'englober les « circonstances qui remettent en cause la capacité d'un État de prévenir ou faire cesser les atrocités criminelles »[901]. Si certains indicateurs reprennent, les résultats du Cadre d'analyse I (a), de nouveaux apparaissent (b).

a. Des indicateurs résultants du Cadre d'analyse I

203. Les indicateurs trois et cinq ont déjà été évoqués ; ils sont les plus directement visibles, et représentent ceux pour lesquels des études sont

[901] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12 : « 3.1 Cadre juridique national qui n'offre pas une protection suffisante et efficace, notamment par le biais de la ratification et de l'intégration au niveau national des traités relatifs au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire. 3.2 Institutions nationales, en particulier les institutions judiciaires et les institutions chargées de l'application des lois et de la protection des droits de l'homme, qui manquent de ressources suffisantes, de représentation adéquate et de formation. 3.3 Absence d'une justice indépendante et impartiale. 3.4 Absence d'un contrôle civil efficace des forces de sécurité. 3.5 Niveaux élevés de corruption ou mauvaise gouvernance. 3.6 Absence ou insuffisance de mécanismes externes ou internes de contrôle ou de responsabilisation, notamment ceux auxquels les victimes peuvent s'adresser pour obtenir réparation. 3.7 Manque de sensibilisation et de formation au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire des forces militaires, des forces irrégulières et des groupes armés non étatiques, ou d'autres acteurs concernés. 3.8 Manque de capacité pour s'assurer que les moyens et les méthodes de guerre sont conformes aux normes du droit international humanitaire. 3.9 Manque de ressources pour la réforme ou le renforcement institutionnel, y compris par l'intermédiaire d'une aide régionale ou internationale. 3.10 Insuffisance de ressources pour mettre en œuvre les mesures globales visant à protéger les populations. »

régulièrement menées. En effet, le troisième indicateur est l'« absence d'une justice indépendante et impartiale »[902]. Pour cet indicateur, il est possible de prendre pour exemple le cas égyptien. En effet, dans le rapport d'Amnesty International de 2014/15, un titre complet est consacré aux procès inéquitables. Ainsi, et selon l'organisation, « des tribunaux [égyptiens] ont prononcé la peine capitale ou des peines d'emprisonnement contre des centaines de membres des Frères musulmans et d'autres militants de l'opposition, à l'issue de procès manifestement inéquitables et souvent sur la base d'accusations mensongères »[903]. Les droits de l'accusé ont été bafoués puisque certains accusés n'ont pas toujours été présents à leur procès et n'ont pas eu la possibilité de communiquer avec leur avocat[904]. En outre, les magistrats ont condamné certaines personnes alors qu'il subsistait un doute quant à la véritable culpabilité desdites personnes en procédant, qui plus est, à des condamnations collectives excluant l'analyse d'une responsabilité pénale individuelle[905]. Selon l'organisation, il est donc « permis de douter de l'impartialité et de l'indépendance des informations judiciaires »[906].

Le cinquième indicateur, quant à lui, est relatif aux « niveaux élevés de corruption ou mauvaise gouvernance »[907]. Cet indicateur est intéressant puisqu'il peut être directement chiffré, à l'image des indicateurs de suivi des progrès accomplis des objectifs et cibles énoncés dans la Déclaration du Millénaire[908]. En effet, l'organisation Transparency International classe chaque année les États en fonction du degré de corruption. Cet indice de perception de la corruption situe, par exemple, en 2014, la Somalie et la Corée du Nord à la première place *ex æquo* au rang des pays les plus corrompus.

[902] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.
[903] AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport 2014/15, « La situation des droits humains dans le monde », 2015, p. 185.
[904] *Ibid.*
[905] *Ibid.*
[906] *Ibid.*
[907] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.
[908] Assemblée générale de l'O.N.U., Déclaration du Millénaire, 13 septembre 2000, A/RES/55/2.

b. De nouveaux indicateurs

204. Le Cadre d'analyse II propose huit nouveaux indicateurs, jusqu'ici absents des outils permettant de déterminer le risque d'atrocités criminelles.

Le premier est le « cadre juridique national qui n'offre pas une protection suffisante et efficace, notamment par le biais de la ratification et de l'intégration au niveau national des traités relatifs au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire »[909]. On peut étudier ici le cas d'Oman. Ce Sultanat n'a ni signé, ni ratifié les outils juridiques suivants : la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son Protocole, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Par ailleurs, Oman ne fait pas partie des 110 pays ayant adressé une invitation permanente à toutes les procédures spéciales. Cela signifie que l'État n'accepte pas de façon invariable les demandes de visite provenant desdites procédures. En outre, si cet État a ratifié les principaux outils juridiques encadrant le droit des conflits armés[910], il n'est pas partie à de nombreux autres[911].

---

[909] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

[910] Conventions de Genève, 12 août 1949 ; Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armés, 14 mai 1954 ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou toxines et sur leur destruction, 10 avril 1972 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, Genève, 8 juin 1977 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, Genève, 8 juin 1977 ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, 13 janvier 1993 ; Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, 18 septembre 1997 ; Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989 ; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, New York, 25 mai 2000 ; Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé 1999.

[911] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III), 8 décembre 2005 ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006 ; C.P.I., Statut, 17 juillet

On constate donc que le cadre juridique national n'offre pas une protection suffisante et efficace. Il manque en effet la ratification, et surtout, la mise en œuvre en droit interne des outils essentiels du droit international des droits de l'homme. Seule la « Basic law of the Sultanate of Oman », promulguée le 6 novembre 1996 par le décret royal n° 101/96, fournit les règles minimales des droits de l'homme, relatives, notamment, à la prohibition de la détention arbitraire, de la torture, des traitements humiliants et des garanties juridictionnelles[912].

De façon plus générale et pour élargir à d'autres pays, on peut présenter les études décrites par la Commission du droit international dans son Premier rapport sur les crimes contre l'humanité[913]. Une première étude chiffre à 54 % les États membres de l'Organisation des Nations Unies (104 sur 193) qui ont, soit une loi portant spécifiquement sur les crimes contre l'humanité, soit une loi qui inclut l'ensemble des éléments figurant dans la définition[914]. Une autre étude estime, à partir de la base de données sur la mise en œuvre du droit international humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge[915], que 34 États sur les 85 de l'échantillon (les États Membres de l'Organisation des Nations Unies dont le nom

1998 ; Premier protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 14 mai 1954 ; Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement, 10 décembre 1976 ; ; Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discernement, 10 octobre 1980 ; Protocole relatif aux éclats non localisables, Genève, 10 octobre 1980 ; Protocole (II) sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 ; Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III à la Convention de 1980), 10 octobre 1980 ; Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV à la Convention de 1980), 13 octobre 1995; Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V à la Convention CAC de 1980), 28 novembre 2003 ; Convention sur les armes à sous-munitions, 30 mai 2008 ; Traité sur le commerce des armes, 2 avril 2013.

[912] Voy. en ce sens la page du site du C.I.C.R. relatif à la mise en œuvre du droit international humanitaire dans le Sultanat d'Oman. Consulté le 13 avril 2017. Url : https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/vwLawsByCountry.xsp.

[913] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, paras. 57-64.

[914] *Ibid*. Voy. notamment les notes de bas de page 127 et 129 : « Clinique juridique spécialisée dans le droit international des droits de l'homme (International Human Rights Law Clinic) de la faculté de droit de l'Université George Washington, Comparative Law Study and Analysis of National Legislation Relating to Crimes against Humanity and Extraterritorial Jurisdiction (2013), mis à jour et repris partiellement in Arturo J. Carrillo et Annalise K. Nelson, Comparative Law Study and Analysis of National Legislation Relating to Crimes Against Humanity and Extraterritorial Jurisdiction, The George Washington International Law Review, vol. 46, p. 481 et p.487 (2014) (l'«Étude de l'UGW») ».

[915] Voy. en ce sens la base de données sur la mise en œuvre du droit international humanitaire sur le site du C.I.C.R.. Url : https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/vwLawsByCountry.xsp.

commence par les lettres A à I) ont une législation spécifique sur les crimes contre l'humanité, et surtout que sur ces 34 États, seulement dix « [ont] adopté mot pour mot la définition de ces crimes figurant à l'article 7 du Statut de Rome »[916]. On constate donc que le premier indicateur de risque se retrouve dans la majorité des pays.

Le second indicateur est relatif aux « institutions nationales, en particulier les institutions judiciaires et les institutions chargées de l'application des lois et de la protection des droits de l'homme, qui manquent de ressources suffisantes, de représentation adéquate et de formation »[917]. Le Rapport du Comité des droits de l'homme de 2006 sur la République Démocratique du Congo donne un exemple concret de cet indicateur, dans la mesure où il recommande au gouvernement congolais de « poursuivre et améliorer le programme de formation des magistrats et des avocats […] sur le contenu du Pacte et des autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la République Démocratique du Congo »[918].

Le quatrième indicateur est l'« absence d'un contrôle civil efficace des forces de sécurité »[919]. On pense ici à la Centrafrique, qui, depuis 2012, fait face à des phases successives de fortes violences, les dernières datant de la fin du mois de septembre 2015. La situation est telle qu'une réforme du secteur de la sécurité est nécessaire. Le projet est d'ailleurs en cours, sous la tutelle de la mission européenne de conseil militaire EUMAM RCA[920].

---

[916] CARILLO A., NELSON A., « Comparative Law Study and Analysis of National Legislation Relating to Crimes Against Humanity and Extraterritorial Jurisdiction », *G.W.I.L.R.*, 2014, vol. 46, n°3, p. 492.

[917] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

[918] Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, Observations finales du comité des droits de l'homme, République Démocratique du Congo, CCPR/C/COD/CO/3, 26 avril 2006, para. 8.

[919] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

[920] Entre le 10 février 2014 et le 15 mars 2015, l'opération militaire EUFOR-RCA est envoyée par le Conseil de l'UE par la Décision 2014/73/PESC du Conseil du 10 février 2014 relative à une opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUFOR RCA). Cette opération a été autorisée par la résolution 2134 du Conseil de sécurité du 28 janvier 2014. Elle est remplacée le 15 mars 2015 par la Mission de conseil militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUMAM RCA) en application de la Décision 2015/78 du Conseil du 19 janvier 2015 relative à une mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine

Le sixième indicateur est l'« absence ou insuffisance de mécanismes externes ou internes de contrôle ou de responsabilisation, notamment ceux auxquels les victimes peuvent s'adresser pour obtenir réparation »[921]. On peut prendre ici comme exemple les victimes de torture dans l'est de l'Ukraine qui ne peuvent pas accéder à la justice. En l'espèce, « le bureau du procureur militaire ukrainien a reçu de très nombreux signalements et plaintes faisant état d'atteintes aux droits humains commises par ces bataillons de volontaires, mais on n'entend quasiment jamais parler de poursuites judiciaires pour de telles affaires »[922]. La difficulté ici est que « ces mêmes bataillons de volontaires qui ont commis des atteintes aux droits humains ont maintenant pris le contrôle des choses, avec leur incorporation officielle dans diverses structures de l'armée et des forces d'application des lois »[923].

Le septième indicateur correspond au « manque de sensibilisation et de formation au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire des forces militaires, des forces irrégulières et des groupes armés non étatiques, ou d'autres acteurs concernés »[924]. Plus d'une armée pourrait être utilisée comme exemple pour cet indicateur. En effet, et selon Lloyd ROBERTS DAVID, délégué permanent du Comité international de la Croix-Rouge aux forces armées et de sécurité des pays de l'Asie du Sud, « même au sein des meilleures forces armées, le temps imparti à la formation est toujours limité. Dans les écoles militaires et les écoles supérieures de guerre, les commandants sont sollicités de toutes parts pour inclure tel ou tel autre sujet dans le programme d'instruction »[925]. Il faut donc, selon

(EUMAM RCA). Au regard de cette Décision, la mission est envoyée « pour soutenir les autorités de RCA dans le cadre de la préparation de la réforme du secteur de la sécurité ».

[921] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

[922] NEISTAT A., « Les victimes de torture dans l'est de l'Ukraine sont privées de justice », Amnesty international, 27 mai 2016 [en ligne]. Consulté le 5 août 2017. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/05/no-justice-for-eastern-ukraine-victims-of-torture/.

[923] *Ibid.*

[924] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

[925] LOYD-ROBERTS D., « Former les forces armées au respect du droit international humanitaire, Le point de vue du délégué du CICR aux forces armées et de sécurité en Asie du Sud », *R.I.C.R.*, 1997, n°826, pp. 461-479.

lui, « bien du courage pour s'obstiner à conserver un cours sur le « droit des conflits armés »[926].

Qui plus est, l'écart entre le degré de professionnalisation des armées, en baisse, et l'augmentation constante des groupes non étatiques a pour conséquence que de moins en moins de combattants bénéficient d'une formation militaire initiale, incluant, dans le meilleur des cas, un apprentissage des règles minimums à respecter dans le contexte d'un conflit armé. Eu égard à son mandat, il appartient toutefois au Comité international de la Croix-Rouge de combler une partie de ces lacunes. C'est pourquoi, après avoir constaté une insuffisance au niveau des protagonistes armés en Centrafrique, par exemple, l'organisation a, dans le courant de l'année 2011, « conduit plus de 50 séances de formation au droit international humanitaire à plus de 3 000 membres de forces régulières et groupes armés, mené trois séminaires de droit international humanitaire pour 70 officiers de l'armée centrafricaine à Bangui, soutenu la participation de deux officiers supérieurs de l'armée centrafricaine à des formations au droit international humanitaire en Italie et en Afrique du Sud, offert un soutien (matériel didactique, conférences) à l'Université de Bangui et à l'École nationale d'administration et de magistrature »[927].

Le huitième indicateur est le « manque de capacité pour s'assurer que les moyens et les méthodes de guerre sont conformes aux normes du droit international humanitaire »[928]. « Qui doit garder les gardiens ? »[929], s'interrogeait Karl HALTINER, expert en sociologie militaire. Il est à noter que « si le contrôle civil du pouvoir militaire est une condition *sine qua non* de la démocratie, le degré et la nature de ce contrôle varient selon le système de gouvernement, les traditions historiques, les

[926] LOYD-ROBERTS D., « Former les forces armées au respect du droit international humanitaire, Le point de vue du délégué du CICR aux forces armées et de sécurité en Asie du Sud », *op. cit.*, pp. 461-479.
[927] C.I.C.R., « République centrafricaine : l'accès aux victimes reste difficile », Point sur les activités n° 12/38, 23 février 2012.
[928] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.
[929] HALTINER K., « Democratic control of armed forces: renaissance of an old issue? », *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Working paper series, 2002, n°45, p. 1 : «'Who guards the guards?' This old question was raised as far back as the Classical Greek and Roman eras by Plato and Juvenal and has been re-addressed throughout history by eminent thinkers such as Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes, Immanuel Kant, Alexis de Tocqueville and in the 20th century by renowned scholars as Samuel Huntington and Morris Janowitz. »

valeurs culturelles et les perceptions de la menace »[930]. Un certain nombre d'États manquent de capacité pour contrôler les comportements de leurs agents en service sur leur territoire ou hors du territoire lorsque le droit international humanitaire s'applique, à l'image de tous les conflits armés dans lesquels des violations graves ont lieu.

Le neuvième indicateur est le « manque de ressources pour la réforme ou le renforcement institutionnel, y compris par l'intermédiaire d'une aide régionale ou internationale »[931]. Si l'on prend le classement des pays les plus pauvres, à partir du produit intérieur brut par habitant en 2014, on retrouve la Centrafrique, la République démocratique du Congo, le Burundi, le Malawi, le Libéria et le Niger en bas de la liste avec moins de 1 000 dollars par habitant[932]. À cela devraient s'ajouter les montants des aides régionales et internationales pour avoir une idée plus précise des États manquant de ressources pour renforcer les institutions.

Enfin, le dixième facteur est l'« insuffisance de ressources pour mettre en œuvre les mesures globales visant à protéger les populations »[933]. Ce facteur renvoie également au budget de l'État et à son utilisation.

205. Cette étude fastidieuse – mais néanmoins indispensable – nous apprend que les obstacles sont nombreux face à l'exercice de la responsabilité primaire de prévenir. Même si parfois l'État n'est pas défaillant au sens où le droit international l'entend, il reste fragile face à un risque de crimes, et perd vite des capacités pour empêcher la matérialisation de ceux-ci. C'est un tel contexte qui rend nécessaire l'intervention de la communauté internationale dans le cadre de la responsabilité de prévenir. Mais quand est-il lorsque le primo-responsable est une entité non étatique ?

---

[930] Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), rapport sur le contrôle démocratique des forces armées, CDL-AD(2008)004, Adopté par la Commission de Venise lors de sa 74e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008), 23 avril 2008, para. 70.

[931] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

[932] Site de la banque mondiale, Données sur les comptes nationaux de la Banque mondiale et fichiers de données sur les comptes nationaux de l'OCDE [en ligne]. Consulté le 15 mars 2015. Url : http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD.

[933] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 12.

B. Le manque d'organisation des entités non étatiques

206. Les juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ont déterminé « le degré minimal d'organisation »[934] nécessaire pour être considéré comme une partie au conflit[935]. En effet, la Chambre d'appel, dans l'affaire *Tadić*, a considéré qu'« un groupe organisé diffère manifestement d'un individu du fait qu'il est doté d'une structure, d'une chaîne de commandement, d'un ensemble de règles ainsi que de symboles extérieurs d'autorité »[936]. Le groupe doit en outre disposer d'un « certain niveau de logistique »[937] et, de surcroît, « pouvoir parler d'une seule voix »[938]. Les juges ont finalement décidé de prendre en compte tous les éléments « qui donnent à penser que le groupe pourrait mener des opérations de manière organisée, notamment la possibilité de définir une stratégie militaire cohérente et de mener des opérations militaires à grande échelle »[939]. C'est par exemple le cas de l'Armée de Libération nationale (ALN), évoluant en ex-République yougoslave de Macédoine, et qualifiée de « groupe armé organisé au sens de la définition Tadić utilisée pour établir l'existence d'un conflit armé »[940].

Les juges ont également développé la responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques en prenant comme critère de condamnation « la capacité matérielle de prévenir ou de punir le comportement criminel du subordonné »[941].

---

[934] T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire No. IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, para. 194.
[935] *Id.* 194-205.
[936] T.P.I.Y., Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999, para. 120.
[937] T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire No. IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, para. 201.
[938] T.P.I.Y., Le Procureur c. Haradinaj et al, Affaire No. IT-04-84-T, *Jugement*, 3 avril 2008, para. 88.
[939] T.P.I.Y., Le Procureur c. Limaj et al, Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005, paras. 96, 98-99.
[940] T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire Nº IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, para. 207.
[941] T.P.I.Y., Le Procureur c. Orić, Affaire No. IT-03-68-A, *Arrêt*, 3 juillet 2008, para. 20 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-A, *Arrêt*, 16 octobre 2007, para. 59 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Arrêt*, 17 décembre 2004, para. 840 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Blaškić, Affaire No. IT-95-14-A, *Arrêt*, 29 juillet 2004, para. 67 et 375 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, para. 256 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-A, *Arrêt*, 30 janvier 2015, para. 1037. Voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Gacumbitsi, Affaire No. ICTR-2001-64-A, *Arrêt*, 7 juillet 2006, para. 143 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Kajelijeli, Affaire No. ICTR-98-44-A, *Arrêt*, 23

Cela dit, les juges n'ont jamais fait peser sur un individu la charge de prévenir les crimes du Statut de Rome, en général, et indépendamment du contrôle effectif exercé sur un ou plusieurs individus. Ceci est plutôt rassurant dans la mesure où il s'agit de procès en droit international pénal et où faire peser une telle responsabilité sur un individu serait dangereux. Les juges n'ont pas davantage détaillé les capacités de prévention nécessaire pour qu'un groupe armé soit partie à un conflit. Cela est regrettable, même si, là encore, il est parfaitement logique que les juridictions ne l'aient pas fait puisqu'il s'agit d'un système de responsabilité pénale individuelle.

Pourtant, le niveau d'organisation nécessaire à la prévention des crimes semble être hautement plus poussé que celui permettant à une entité d'être qualifiée de partie à un conflit. Souvent, les organes non étatiques exerçant un contrôle effectif sur une partie des territoires étatiques ne disposent que d'armes pour maintenir ce contrôle ; ils n'ont pas en principe la possibilité de bâtir des structures étatiques, des institutions et de gouverner la population. Dès lors, s'ils parviennent à préserver – temporairement – l'autorité sur un territoire géographique donné, rien n'indique qu'ils ont la capacité de protéger les populations du risque de crimes relevant de la responsabilité de prévenir, ou du moins qu'ils ont les capacités du même type et de la même forme qu'un État. On peut citer notamment le cas des multiples groupes armés exerçant un contrôle effectif sur une partie du territoire congolais[942].

207. Qu'il s'agisse d'entités étatiques ou non étatiques, l'absence de capacité n'est pas l'unique obstacle à la responsabilité primaire de prévenir. Le frein aux processus criminels n'est parfois pas mis justement parce que ces entités-là voient leur volonté altérée, lorsqu'elles ne sont pas habitées par une volonté de nuire.

mai 2005, para. 86 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Bagilishema, Affaire No. ICTR-95-1A-A, *Arrêt*, 3 juillet 2002, paras. 51-52, 56 et 61.

[942] Voy. à ce propos une l'étude suivante : STEARNS J., VOGEL C., « Cartographie des groupes armés dans l'est du Congo », Centre du Coopération Internationale, Groupe d'Étude sur le Congo, décembre 2015.

§2. Une absence de volonté de protection

208. La frontière est perméable entre une volonté altérée – celle d'un dirigeant psychopathe –, une absence de volonté et l'envie de nuire des autorités étatiques. La plupart des entreprises génocidaires a d'ailleurs été facilitée ou organisée par des entités étatiques. La question de la politique d'État comme élément juridique constitutif du crime de génocide s'est posée, au sein de la doctrine[943] et lors de procès devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[944]. Bien que les juges aient rejeté cette hypothèse à chaque fois[945], on constate, dans les faits, que les gouvernements sont sinon acteurs, souvent complices. Le génocide des Juifs, le génocide des Tutsis au Rwanda et le massacre des Bosniaques de Srebrenica ne sont que trois exemples parmi les crimes de masse commis par des autorités étatiques.

L'implication du Soudan dans les crimes commis au Darfour peut également être citée. Serge SUR a développé un argumentaire selon lequel « pour le Darfour, le Soudan [a été] incapable de maîtriser des milices privées, mais aussi qu'en réalité elles [ont agi] avec sa complicité »[946]. À cet égard, la Mission de haut niveau sur la situation des droits de l'homme au Darfour a conclu que « même si dans quelques cas exceptionnels les tribunaux nationaux ont inculpé des agents de l'État dans des affaires concernant des crimes liés au conflit, le système judiciaire dans son ensemble n'a pas la capacité ou la volonté de faire justice ou d'empêcher les attaques, et cette situation est aggravée par un manque général d'indépendance et de moyens, une force de police sous-équipée et une législation qui protège les fonctionnaires des poursuites pénales »[947].

---

[943] Sur ce point voy. notamment SCHABAS W., « State Policy as an Element of International Crimes », *J.C.L.C.*, 2008, vol. 98, n°3, pp. 953-982.
[944] T.P.I.Y., Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010, paras. 826-830.
[945] T.P.I.Y., Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004, para. 225 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-A, *Arrêt*, 5 juillet 2001, para. 48. Voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-A, *Arrêt*, 1 juin 2001, para. 138.
[946] SUR S., « Sur les « États défaillants », *op. cit.*, p. 5.
[947] Application de la Résolution 60/251 de l'Assemblée générale du 15 mars 2006 intitulée « Conseil des droits de l'homme », Rapport de la Mission de haut niveau sur la situation des droits de l'homme au Darfour présenté en application de la résolution S-4/101* du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/4/80, 9 mars 2007, para. 46.

On voit là une combinaison entre, à la fois un manque de capacité et une volonté altérée. Notons que le manque d'actes positifs en vue de prévenir peut aussi se traduire par un refus de voir qu'il existe un risque réel ou par un manque de lucidité face audit risque. On passe alors d'une omission délibérée à une passivité inconsciente. Or, le résultat est le même : la mutation probable du danger réel en fait avéré. Ce résultat est parfois aussi la conséquence d'un état d'esprit négatif, voire criminel, de la population. Dès lors, à l'absence de volonté de protection du primo-responsable (A), il peut s'ajouter l'état d'esprit de la population, parfois difficile à maîtriser (B).

A. Le rôle du primo-responsable

209. Les meilleurs indices que « les autorités » puissent fournir pour montrer qu'elles ont intérêt à ne pas agir pour prévenir les crimes sont l'institutionnalisation des discriminations à l'encontre d'un groupe (1) ainsi que l'encouragement de la division entre les groupes (2).

1. Des discriminations instituées à l'encontre d'un groupe donné

210. Les discriminations à l'encontre d'un groupe sont répertoriées au cours de l'analyse de la question deux du cadre d'analyse I[948] et du facteur de risque deux du cadre d'analyse II[949]. Dans la suite des analyses précédentes, nous utiliserons les résultats obtenus à partir de la situation du Burundi (a) et du Mali (b), dans la mesure où, en RCA, les résultats ne permettent pas de recenser une discrimination particulière à l'encontre d'un groupe ou un autre.

[948] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et Rapports du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, 18 février 2009, para. 4.
[949] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 11 : « antécédents de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire », et p. 13 : « motivations ou incitations ».

a. Une discrimination des Hutus au Burundi

211. Le Burundi est un territoire que se partagent principalement deux groupes : les Hutus et les Tutsis, les premiers représentant environ 85 % de la population. Les Twas vivent aussi sur le territoire, mais ils représentent moins de 1% de la population burundaise. « Ces groupes sont souvent appelés « groupes ethniques » bien qu'ils partagent la même culture, la même histoire et la même langue (le Kirundi, une langue du groupe bantou presque identique à celle parlée au Rwanda) »[950].

Pourtant, à la suite de nombreuses périodes de violence, et plus particulièrement « depuis 1993, l'antagonisme entre Tutsis et Hutus s'est intensifié. Les membres de chacun des deux groupes « ethniques » se sentent collectivement engagés dans une lutte à mort pour ne pas être exterminés ou assujettis »[951]. En effet, si les deux ethnies vivaient de façon relativement harmonieuse jusqu'à la colonisation, « une énorme majorité des Burundais se considèrent et sont considérés, [depuis], par les autres comme des membres de l'un ou l'autre des deux groupes »[952].

Les Hutus au Burundi ont connu, à partir de l'indépendance – et avant même –, des discriminations dans de nombreux domaines, et plus particulièrement en matière de représentation et d'accès au pouvoir. En effet, « alors que les Hutus constituent la grande majorité numérique, les Tutsis, eux, détiennent depuis 1962, date de l'indépendance, le pouvoir politique, administratif, économique, judiciaire et militaire »[953]. L'absence de représentation marque le caractère généralisé des discriminations que subissent les membres de l'ethnie hutue qui n'ont pas eu la possibilité d'accéder à tous les postes dans quelque domaine que ce soit. Les autorités en place n'avaient aucun intérêt à modifier cette organisation, favorisant alors le groupe ethnique au pouvoir.

---

[950] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1996/682, 22 août 1996, para. 70.
[951] *Id.*, para. 43.
[952] *Id.*, para. 44.
[953] Lettres du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1995/157, 24 février 1995, Annexe Rapport au Secrétaire général de la mission préparatoire chargée d'établir les faits au Burundi, para. 33.

b. Une discrimination des Touareg au Mali

212. En 1898, le territoire du Mali a pour nom le Soudan français. Pendant la colonisation, on constate quelques actes isolés des Touaregs du Mali contre l'ordre établi de l'administration coloniale : « on a fait [notamment] le récit de l'aventure des Kel Adar qui prenaient le maquis et tenaient en échec l'autorité en mettant à profit leur connaissance d'un pays immense et accidenté »[954]. Quelques années avant l'indépendance, « les Touaregs et les Maures de l'Azawad vont demander à ne pas faire partie du processus d'indépendance ouest-africain à travers une pétition signée par 300 chefs locaux »[955]. L'absence d'un sentiment d'appartenance nationale, qu'ils qualifient d'« incompatibilité avec les sociétés subsahariennes »[956] les pousse à demander leur intégration au Sahara français[957]. Cet acte de revendication a placé les membres de l'ethnie touarègue au rang de potentiels opposants au gouvernement en place si bien qu'« à partir de ce moment-là, pour parer à toute autre révolte, [ils] ont été placés sous surveillance étroite par les autorités maliennes de l'époque »[958]. Cette situation a été vécue par les Touaregs « comme une occupation », les nouveaux chefs de poste se comportant comme des « représentants de l'État venus du Sud se [comportant] comme en pays conquis »[959].

À partir de septembre 1964, il y a de moins en moins de phases de violence, mais « la région de Kidal reste une zone dangereuse, interdite aux touristes. Les fonctionnaires maliens qui sont nommés dans la région se considèrent comme punis, en exil »[960]. La situation s'apaise, mais plusieurs périodes de violence et de revendications touarègues ont à nouveau lieu après les années 1970, et plus particulièrement à partir de juillet 1990[961], notamment du fait de conditions

[954] BERNUS E., « Être Touareg au Mali », *Politique africaine*, n°47, p. 26.
[955] *Ibid.*
[956] *Ibid.*
[957] Site de l'Institut de recherche et d'études africaines (IREA). Consulté le 13 mars 2015. Url : http://www.irea-institut.org/conflit.html.
[958] *Ibid.*
[959] BAY A., BELLIL R., « Une société touarègue en crise : les Kel Adar du Mali », Awal, *Cahiers d'études berbères*, 1986, n°2, pp. 26-27.
[960] *Ibid.*
[961] En 1977, des protestations ont lieu après la mort de l'ancien Président Modibo Keïta. En 1979 le Président Moussa Traore est réélu. En juillet 1990, le Mouvement populaire de l'Azawad (MPA) est créé avec à sa tête, Iyad Ag Ghali. Les combats sont violents. La signature des accords de Tamanrasset a lieu le 6 janvier 1991 avec l'Algérie comme médiateur. Le MPA est reconnu par le gouvernement. En 1994-1995, de nouveaux affrontements ont lieu entre le gouvernement et les

climatiques rudes pour un peuple nomade[962]. Ces revendications, aussi violentes soient-elles, sont fondées sur l'existence récurrente de discriminations à l'encontre de ce groupe.

En effet, un certain nombre d'études répertorient les cas de violations, de discriminations, ou, et c'est encore plus parlant, les domaines dans lesquels l'absence d'information reste inquiétante. Ainsi, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale « note avec préoccupation les inégalités socioculturelles dont continuent à souffrir les populations rurales. Il regrette que le rapport ne fournisse pas de renseignements sur l'accès des divers groupes ethniques au développement et sur la répartition de la richesse entre ces différents groupes, en particulier pour ce qui concerne les nomades »[963]. Par ailleurs, « tout en prenant note des renseignements donnés par [le Mali] sur la composition ethnique de la population, le Comité demande de plus amples informations sur la présence des divers groupes ethniques dans les organes publics »[964]. Enfin, « le Comité note avec préoccupation l'absence de renseignements sur les plaintes, les poursuites et les jugements intervenus pour des faits de discrimination raciale [en précisant] que l'absence de plaintes et de poursuites pour actes de racisme dans un pays n'est pas nécessairement une donnée positive, aucun État n'étant exempt de manifestations de racisme »[965]. On comprend dès lors qu'il manque, dans le rapport fourni par le

Touaregs. Le 13 juillet 1995, une conférence internationale sur le développement à Tombouctou marque le début d'une période d'apaisement. Beaucoup plus tard, le 23 mai 2006, l'attaque des garnisons de Kidal et Ménaka par « l'Alliance démocratique pour le changement du 23 mai » (ADC) marque le début d'une nouvelle rébellion touarègue. Si le 4 juillet 2006 les accords d'Alger entre le gouvernement et l'ACD sont signés, les violences continuent et s'intensifient après le rejet par l'Alliance touarègue Niger-Mali (ATNM) de ces accords. L'ATNM poursuit ses opérations dans le Nord, attaquant des garnisons et enlevant des soldats placés sous le commandement d'Ibrahim Ag Bahanga (août 2007 et mars 2008). Le 3 avril 2008 le gouvernement et les rebelles Touaregs d'Ibrahim Ag Bahanga signent à Tripoli un protocole d'entente mettant fin aux hostilités.

[962] Le Mali connaît l'alternance de deux saisons : Une saison sèche dont la durée varie de neuf (9) mois au Nord (octobre à juin) à six (6) mois au Sud (novembre à avril), et une saison humide ou hivernage, mai à octobre au Sud, de juillet à septembre au Nord avec des intersaisons plus ou moins marquées correspondant à des mois « ni pluvieux, ni secs ». Les pluies liées aux lignes de grains sont particulièrement importantes aux latitudes sahéliennes. Le régime de mousson est le facteur dominant de la saison des pluies. Le climat est marqué par une pluviométrie annuelle décroissante du sud au nord (de plus de 1100 mm à moins de 100 mm) pour la période 1971-2000.

[963] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 5-23 août 2002, A/57/18, para. 398.

[964] *Id.*, para. 400.

[965] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 5-23 août 2002, A/57/18, para. 402.

gouvernement malien, des données essentielles qui permettraient, si elles avaient été transmises, de déceler le risque auquel est exposée la population touarègue. L'accès au développement, la répartition des richesses ainsi que la présence des différents groupes dans les organes publics sont, en effet, des informations apportant une vision précise de l'état de la situation.

On peut également noter qu'en 2004 l'intérêt du Comité des droits de l'homme porte sur l'effectivité du Pacte de 1992[966]. En effet, « le Comité, tout en se félicitant de la conclusion, en 1992, du Pacte national entre le Gouvernement et les mouvements rebelles du nord du pays, regrette de n'avoir pas reçu suffisamment d'informations sur l'état de mise en œuvre de ces accords de paix[967] ». Une fois encore, l'absence de données de la part du gouvernement malien empêche la compréhension objective de la situation.

La mission du Haut-Commissaire a, quant à elle, décrit la « dimension ethnique croissante de la crise » au Mali. Non sans rappeler « l'apparente harmonie » à travers laquelle le Mali s'est construit, « de nombreux témoignages ont mis en lumière les fortes ramifications ethniques de la crise actuelle qui semblent trouver leurs origines dans les inégalités de développement entre les régions, la persistance de l'impunité, les discriminations de type ethnique et racial, ainsi que les conflits et violences passés, y compris les rébellions touarègues,

[966] Le Pacte a été signé le 11 avril 1992 à Bamako entre le gouvernement et le bureau de coordination des mouvements et fronts unifiés de 1'Azaouad à la suite de négociations menées à Alger, sous la médiation de l'Algérie. Le Pacte met en place un statut particulier pour le nord du Mali avec notamment la réinsertion des combattants de l'Azaouad dans les corps militaires de l'État. En effet, selon le Pacte, et « [d]ans le cadre des mesures de restauration de la confiance, de l'élimination de facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il sera : - « procédé à l'intégration totale, sur une base individuelle et volontaire et selon les critères de compétence, des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) dans les différents corps en uniformes de l'État, - mis sur pied pour une année, des unités spéciales des forces armées composées majoritairement des combattants intégrés des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, - institué un corps de sécurité intérieure (Gendarmerie nationale, Garde-Goum, Police) comprenant toutes les composantes des populations locales, y compris des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, mis à la disposition des Autorités locales dans la cadre de leurs pouvoirs de police, - créé des unités spéciales de l'Armée largement ouvertes à toutes les composantes des populations locales, dont la mission se limitera à la préservation de l'intégrité et de la sécurité extérieures du territoire national ».

[967] Comité des droits de l'homme de l'O.N.U., Examen des rapports présentés par les États parties en vertu l'article 40 du pacte, Observations finales du Comité des droits de l'homme Mali, CCPR/CO/77/MLI, 16 avril 2003, para. 9.

profondément larvées, refoulées et reniées »[968]. Selon ce haut fonctionnaire, « les tensions ethniques les plus vives ont été constatées entre les communautés touarègues et arabes d'une part, et les autres ethnies du Mali, d'autre part » [969]. On note que « la Mission a reçu des témoignages de tous bords concernant des actes à caractère discriminatoire et humiliant, des abus et des violences (menant parfois à la mort) motivés par des considérations ethniques »[970]. Ajoutons à cela la pratique d'un esclavage séculaire qui n'a pas encore disparu.[971] À l'inverse, le premier Rapport annuel (2010) sur la situation des droits de l'homme au Mali, issu de la commission nationale des droits de l'homme, ne mentionne pas le terme « ethnie » ou « groupe religieux ». Alors que le Rapport fait référence à des catégories de populations particulièrement vulnérables – femmes, enfants, handicapés, personnes âgées – il n'évoque à aucun moment les Touaregs[972]. De la même manière, le Rapport 2012, en date du 23 juillet 2013, ne s'interroge pas sur d'éventuels clivages ethniques qui pourraient être les fondements du conflit. La seule référence à l'identification d'un groupe ethnique est la suivante : « l'embuscade de Telemsi […] à la mi-janvier 2012, cent soixante-quinze militaires et 15 Tamasheks de la Garde nationale ont été faits prisonniers par des groupes armés composés de Touaregs et d'Arabes avec des enfants soldats dans les rangs[973] ».

Pourtant, plusieurs organisations relatent un nombre conséquent de « détentions arbitraires, d'attaques et exécutions extrajudiciaires […] par des soldats et milices progouvernementales »[974], subies par des individus appartenant à l'ethnie touarègue. C'est notamment le cas de la Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT), de l'Action des

[968] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, Conseil des droits de l'homme, 7 janvier 2012, A/HRC/22/33, para. 63.
[969] *Ibid.*
[970] *Ibid.*
[971] Voy. sur ce point KEITA N. (dir.), *L'Esclavage au Mali*, Paris : L'Harmattan, 2012, 164 p. ; OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Les sociétés Songhay-Zarma (Niger-Mali): chefs, guerriers, esclaves, paysans*, Paris : Khartala, 2000, 299 p.
[972] Mali, Commission nationale des droits de l'homme du Mali, Rapport annuel 2010, mars 2011, 64 p.
[973] Mali, Commission nationale des droits de l'homme du Mali, Rapport annuel 2012, 23 juillet 2013, p. 22.
[974] Conseil des droits de l'homme, Exposé écrit présenté par International Federation of ACAT (Action by Christians for the Abolition of Torture), A/HRC/23/NGO/14, 16 mai 2013, 3 p.

chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) Mali ainsi que d'Amnesty International[975]. Si le Rapport de l'année 2013[976] de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali fait état d'une réduction des violations enregistrées contre les membres des communautés arabe et touarègue, il met toutefois en garde contre le sentiment de revanche et la volonté de représailles[977]. En effet, « lors d'une mission dans la région de Tombouctou, du 8 au 12 mai 2013, les équipes des droits de l'homme de la MINUSMA[978] ont constaté que les membres des communautés touarègue et arabe, âgés de 15 à 50 ans avaient fui et que les quelques membres restants de ces communautés, notamment les personnes âgées, les malades et les enfants, vivaient cachés dans leurs maisons par peur de représailles ou de stigmatisation »[979].

Il paraît dès lors indéniable que la question ethnique, « taboue au Mali »[980], nourrit une « polarisation latente de la société, des divisions et de potentiels actes de représailles »[981]. Le fait que l'État, et même la commission nationale des droits de l'homme, élude la question des discriminations potentielles envers certaines ethnies montre une absence de volonté de traiter le problème ou même de prendre conscience qu'il existe.

---

[975] AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport, « Mali, Conclusions préliminaires d'une mission de quatre semaines, Atteintes graves aux droits humains », 7 juin 2013, pages 9-11, 23.
[976] Mali, Commission nationale des droits de l'homme du Mali, Rapport annuel 2013, juillet 2014.
[977] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, A/HCR/23/57, 26 juin 2013, para. 53.
[978] Le Conseil de sécurité de l'O.N.U. a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en adoptant la résolution 2100 le 25 avril 2013 (S/RES/2100). Au regard du paragraphe 16 d) de la résolution, le mandat de la MINUSMA comporte un volet Promotion et défense des droits de l'homme dont les différentes tâches sont de « i) Surveiller toutes atteintes ou violations concernant les droits de l'homme ou violations du droit international humanitaire commises sur toute l'étendue du pays, concourir aux enquêtes et faire rapport à ce sujet, et contribuer aux actions de prévention de ces atteintes et violations; ii) Soutenir, en particulier, le déploiement intégral des observateurs des droits de l'homme de la MINUSMA dans tout le pays; iii) Surveiller particulièrement les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises contre des enfants ainsi que les violations visant des femmes, y compris toutes formes de violences sexuelles liées au conflit armé, aider à enquêter à leur sujet, et lui en rendre compte; iv) Aider les autorités de transition maliennes dans leur entreprise de promotion et de défense des droits de l'homme. »
[979] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, 26 juin 2013, A/HCR/23/57, para. 53.
[980] *Id*., para. 63.
[981] *Ibid.*

2. Un encouragement de la division entre les groupes

213. Les discriminations à l'encontre d'un groupe sont répertoriées au cours de l'analyse de la question cinq du cadre d'analyse I[982] et du facteur de risque quatre du cadre d'analyse II[983]. L'appartenance à un groupe fait partie de la construction sociale d'un individu. Dans toutes les communautés humaines, différentes appartenances existent, sans que celles-ci ne constituent, au départ, un danger intrinsèque pour telle ou telle communauté. Le danger réside dans les tentatives d'exacerbation des différences entre les groupes et la volonté d'encourager des tensions naissances ou installées.

En fait, on recherche ici les facteurs tendant à justifier l'existence de discriminations ou, à tout le moins, de tensions à l'égard des membres d'un groupe. Concernant la situation au Mali, l'existence pacifique de plusieurs ethnies se transforme en tensions ethniques – facteur latent – lesquelles, « manipulées à des fins politiques »[984], deviennent un facteur de potentialisation. Au moment de l'étude menée, on constate que l'encouragement de la division entre les groupes a

---

[982] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, p. 5 : « Dans la deuxième question, il est demandé s'il y a ou s'il y a eu des discriminations et/ou d'autres violations des droits de l'homme à l'encontre du groupe. Une compréhension exacte de la condition passée et présente du groupe sous l'angle des droits de l'homme est utile pour déterminer le risque auquel il est exposé et quelle est actuellement sa situation. Sont également indiqués les types de réformes structurelles dans le domaine des droits de l'homme qu'il convient d'entreprendre pour réduire le risque de génocide. Voy aussi p. 6 : « La cinquième question vise à savoir s'il est possible de discerner des motifs politiques ou économiques pour lesquels des dirigeants politiques de l'État ou de la région encourageraient les divisions entre groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux. Dans des exemples passés de génocide avéré ou suspecté, de tels motifs ont permis de cibler un groupe de population et servi de moteur aux concepteurs et organisateurs du génocide. Tel est par exemple le cas lorsque l'accès et le maintien au pouvoir d'un parti politique procèdent et dépendent même de la conservation de son électorat par des politiques racistes qui divisent les communautés. La détermination des cas où de telles motivations peuvent exister est un élément essentiel de la prévention. »

[983] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 11 : « antécédents de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire » ; voy. aussi p. 13 : « motivations ou incitations ».

[984] Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, Conseil des droits de l'homme, 7 janvier 2012, A/HRC/22/33, para. 69 ; voy. aussi HUMAN RIGHT WATCH, « Mali : L'aggravation des tensions ethniques laisse présager de nouvelles violences », 20 décembre 2012 [en ligne]. Consulté le 5 avril 2013. Url : http://www.hrw.org/fr/news/2012/12/20/mali-l-aggravation-des-tensions-ethniques-laisse-presager-de-nouvelles-violences.

notamment pour cause les ressources naturelles au Mali (a) ainsi que les intérêts politiques au Burundi (b) et en République centrafricaine (c).

a. Le rôle des ressources naturelles du Mali

214. Une des nombreuses causes de la division au Mali est la présence d'importantes ressources naturelles au Mali, et notamment du pétrole au nord du pays. C'est justement dans cette zone que sont implantées les populations touarègues, ce qui donne un argument de plus en faveur d'une division entre les groupes[985].

b. Le rôle des intérêts politiques au Burundi

215. Pour le Burundi, en 1994 – époque retenue pour analyse –, l'ethnie majoritaire numériquement – hutue – n'est pas celle qui détient le pouvoir. Les Tutsis, comme nous l'avons vu précédemment, sont en effet à la tête des organes politiques, législatifs, judiciaires et militaires. En son temps, le Président BUYOYA a cependant donné une forme de pouvoir aux deux fractions de la population et tenté de minimiser, voire même d'abolir cette notion d'ethnie. Il a ainsi organisé la première élection multipartite en 1993, laquelle porta au pouvoir le Hutu Melchior NDADAYE. Or, la conséquence immédiate de ce vote fut une insurrection tutsie et l'assassinat du Président, trois mois après son élection. En minorité démographique, les Tutsis ont en effet eu peur de ne plus être, à leur tour, représentés. Ainsi, si les discours des dirigeants de cette période sont plutôt tournés vers l'unité du pays, les organes judiciaires et militaires, autant que les citoyens eux-mêmes, ne sont pas prêts à assumer l'alternance 'ethnico-démocratique' du pouvoir. Il existe donc bien des motifs politiques encourageant les divisions entre les deux ethnies.

[985] Sur ce point, voy. par ex. Comité de coordination des actions des ONG au Mali, « La gestion des ressources naturelles au Mali », Ed. Sahélienne, 95 p. ; Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, « Perspectives économiques en Afrique 2013, Thème spécial : Transformation structurelle et ressources naturelles », 27 mai 2013, 377 p.

Le pays compte par ailleurs une quantité non négligeable de ressources naturelles peu exploitées dans les années 1990. Toutefois, et contrairement aux motifs politiques bien réels, il ne semble pas que ces données économiques aient constitué un réel motif utilisé pour renforcer les divisions entre les deux ethnies. À l'inverse, les discriminations envers les membres de l'ethnie hutue montrent que les autorités n'ont pas eu une volonté manifeste de prévenir.

c. Le rôle des intérêts politiques en Centrafrique

216. Pour la situation centrafricaine, à la date de notre analyse – décembre 2013 – ce n'est pas la division ethnique de la population qui est visée par le politique, mais la division religieuse. Comme l'écrivait l'agence des Nations Unies pour les réfugiés en 2005 :

> « *Entre 1981 et 1993, l'appareil étatique était dominé par les Yakomas de l'ethnie du président Kolingba. En arrivant au pouvoir en 1993, le président Patassé (d'ethnie Sara) a marginalisé les élites du sud, privant le pays de précieuses compétences. Jusqu'en 2003 les membres des ethnies nordistes (Sara et Kaba) sont surreprésentés dans l'appareil gouvernemental, le parti au pouvoir et à l'Assemblée nationale. Le Premier ministre, Anicet George Dologuélé, et le président de l'Assemblée nationale, Luc Dondon Konambaye, sont des parents éloignés du président. Depuis novembre 1999, la diversité ethnique des ministres est plus grande. La Garde présidentielle (FORSDIR), jusqu'à sa dissolution officielle en janvier 2000, était composée à 80% de membres des ethnies du nord. À partir du coup d'État de mars 2003, la transition vise à permettre à toutes les ethnies d'être représentées, et ce afin de marquer l'unification du pays. Ainsi le Conseil National de Transition représente l'ensemble des partis, mais aussi l'ensemble des régions et a fortiori des ethnies* »[986].

Puis, si « le fait religieux semblait instrumentalisé du temps de l'ex-président François BOZIZE, qui avait agité le 'risque wahhabite' »[987], son successeur, Michel

[986] Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Fiche pays République centrafricaine », janvier 2005, p. 5-6.
[987] Centrafrique Presse, « Centrafrique : Le risque d'un conflit confessionnel », 22 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : http://centrafrique-presse.over-blog.com/2013/12/centrafrique-le-risque-d%E2%80%99un-conflit-confessionnel.html.

DJOTODIA, a, quant à lui, proclamé incarner un « pouvoir musulman » [988]. La division religieuse découle donc d'un choix politique effectué par les chefs d'État. En l'espèce, on peut débuter l'analyse au 12 décembre 2012, date de la création de la Séléka[989], coalition regroupant l'UFDR, la CPJP et la Convention Patriotique du Salut du Kodro (CPSK Wakodro)[990]. Assez rapidement[991], les membres de la Séléka prennent le contrôle des villes de Bamingui, Ndélé, Mbré, Sam Ouandja et Ouada, de la ville minière de Bria, de Kabo, d'Alindao et de Kouango, alors même que lors du Sommet de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) du 21 décembre 2012, la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC) est autorisée à s'interposer entre les Forces armées centrafricaines (FACA) et la Séléka. Notons que la Séléka, groupe à revendications de nature politiques, est composée, de fait, principalement de musulmans. Au moment où un accord de paix prévoyant un cessez-le-feu est signé entre la Séléka et le gouvernement, le 11 janvier 2013, à Libreville au Gabon, les membres de la Séléka prennent le contrôle de Bangui, la capitale centrafricaine, le 24 mars 2013, et obligent le Président BOZIZE à se réfugier au Cameroun. Michel DJOTODIA, issu de l'UFDR et membre de la Séléka, se proclame Président.

La réaction de l'Union africaine a été immédiate puisque, le 25 mars 2013, elle suspend la Centrafrique. L'intervention de la région est aussi militaire dans la mesure où la Communauté économique des États de l'Afrique centrale autorise, le 1er juillet 2013, le déploiement de la Force multinationale en Afrique centrale (FOMAC), dans le cadre de la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPEX) dont le mandat est d'assurer l'opération de désarmement des ex-combattants de la Séléka[992]. Le mouvement sera d'ailleurs dissous le 13 septembre

[988] Le Monde, « Centrafrique : Le risque d'un conflit confessionnel », 21 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : http://abonnes.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/21/centrafrique-le-risque-d-un-conflit-confessionnel_4338507_3212.html.
[989] Le terme « seleka » signifie « coalition » en langue sango.
[990] Pour plus d'information, voy. le site consulter le site internet suivant : http://cpsk-wakodro.blogspot.fr/.
[991] Les membres de la Séléka prennent le contrôle des villes entre le 17 décembre 2012 et le 5 janvier 2013.
[992] Le mandat de la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique est prévu (modifié) par la Décision N°02/CEEAC/CCEG/13. La MICOPAX de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale. Dans le cadre de sa tâche d'appui à la cessation des hostilités et au rétablissement de la sécurité et de l'ordre public, la MICOPAX doit « appuyer la mise en œuvre des programmes

2013, date à partir de laquelle le pays entre dans une période de transition. Michel DJOTODIA a effectivement été nommé président intérimaire, fonction que le gouvernement de transition lui a confiée officiellement[993]. Les 8 et 9 septembre 2013, des affrontements ont lieu entre les partisans de l'ancien président François BOZIZE et les nouvelles autorités dans l'ouest du pays. Le bilan fait état d'une centaine de morts. Le 5 décembre 2013, une attaque de la capitale par les anti-balaka, milices d'autodéfense chrétienne, fait 138 morts. Le même jour, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies décide de se saisir de la question en autorisant le déploiement de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) pour une période de douze mois[994]. L'opération française Sangaris a également été déployée.

Après la dissolution de la Séléka le 13 septembre 2013, les ex-membres ont commis, notamment autour du 5 décembre 2013, de nombreuses exactions dirigées contre les populations civiles chrétiennes. En réponse, les opérations de maintien de la paix présentes sur place ont reçu le mandat de participer au désarmement des membres de l'ex-Séléka. Ces actions engagées n'ont pas été accompagnées d'une protection des personnes désarmées. En effet, « tout processus de désarmement doit être accompagné de mesures de protection physique efficaces, en particulier dans les zones les plus dangereuses, comme les quartiers PK5, Miskine et Combattant »[995]. Ces mesures de protection faisant défaut en l'espèce, des attaques de représailles contre des personnes désarmées ont été menées selon Amnesty International[996]. De la même manière, il ressort du rapport 2013 de Human Rights Watch que « des combattants anti-balaka ont lancé des attaques coordonnées contre

---

de Démobilisation, Désarmement et Réinsertion (DDR), de Réforme des Secteurs de Sécurité (RSS) et de Redéploiement de l'administration publique ».

[993] Depuis la rédaction de ce paragraphe, Catherine Samba-Panza a été élue Présidente par le Conseil national de transition jusqu'au 30 mars 2016. Puis, lors des élections présidentielles de 2015/2016, Faustin-Archange Touadéra a été élu par les Centrafricains.

[994] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en République centrafricaine, 5 décembre 2013 (S/RES/2127).

[995] Amnesty International, « République centrafricaine. Crimes de guerre et crimes contre l'humanité à Bangui », 19 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2013/12/central-african-republic-war-crimes-and-crimes-against-humanity-bangui/.

[996] AMNESTY INTERNATIONAL, « République centrafricaine. Crimes de guerre et crimes contre l'humanité à Bangui », 19 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2013/12/central-african-republic-war-crimes-and-crimes-against-humanity-bangui/.

des communautés musulmanes et isolé les avant-postes de l'ex-Séléka dans les villes commerçantes qui entourent la capitale de la province, Bossangoa »[997]. Selon les chiffres de cette organisation, « plusieurs centaines de résidents musulmans »[998] ont été tués par les anti-balaka qui auraient « incendié leurs maisons et volé ou tué leur bétail, précieuse source de revenus et de richesse »[999].

Des soldats tchadiens de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique (MISCA) ont aussi été pris pour cible[1000]. En effet, des milices tchadiennes auraient soutenu la Séléka au moment du coup d'État ce qui, aujourd'hui, provoque le raisonnement erroné suivant : Si des Tchadiens ont aidé la Séléka et que la Séléka est un groupe de musulmans, alors tous les Tchadiens sont musulmans et aident la Séléka.

Marie-Thérèse KEITA BOCOUM, experte indépendante sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine affirme, dans son rapport préliminaire, que « les affrontements entre ex-Séléka et anti-Balaka, […] ont dépassé la dimension politique et pris une tournure confessionnelle et intercommunautaire dans laquelle les musulmans, minoritaires, sont les plus affectés »[1001]. Elle insiste sur le fait que « le droit à la sécurité humaine, et en particulier physique, la liberté de mouvement et la liberté de choisir sa résidence continuent d'être violés »[1002]. La situation des droits de l'homme est particulièrement grave puisque « dans les quartiers PK12, KM5 et Boda, les musulmans ne peuvent sortir de leur localité sans risquer d'être abattus par les anti-Balaka »[1003]. D'après l'experte, « il ne reste ainsi plus aucun musulman à Bossangoa tandis qu'à Boda, les musulmans qui restent, même s'ils sont protégés par la force

[997] HUMAN RIGHTS WATCH, « « Ils sont venus pour tuer », Escalade des atrocités en République centrafricaine », 19 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : http://www.hrw.org/node/121548/section/2.
[998] *Ibid.*
[999] *Ibid.*
[1000] BENSIMON C., « Centrafrique : « On ne veut plus de l'islam dans ce pays » », Le Monde, 21 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/21/centrafrique-reprise-de-la-violence-a-bangui_4338421_3212.html.
[1001] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport préliminaire de l'Experte indépendante sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine, Marie-Thérèse Keita Bocoum*, 30 mai 2014, A/HRC/26/53, para. 12.
[1002] *Id.*, para. 23.
[1003] *Ibid*.

Sangaris et/ou la MISCA, manquent de produits de première nécessité qu'aucune des forces de protection ne peut leur fournir »[1004].

217. On comprend dès lors que la situation en décembre 2013 en matière de violation des droits de l'homme était critique. Son impact sur la possibilité pour l'État de prévenir ses populations est immédiat. Ce qui mérite d'être souligné dans le cas de la Centrafrique, est que jusque-là, l'État n'avait pas développé de politique discriminatoire réelle à l'encontre du groupe religieux, qui brusquement apparaît alors à risque aujourd'hui. La situation en Centrafrique est en fait à l'opposé de ce qui avait été le cas pour les membres de l'ethnie hutue au Burundi en 1994 ou pour les Touaregs au Mali depuis l'indépendance. L'état d'esprit de la population centrafricaine a, à lui seul, aggravé sérieusement la situation.

B. Le rôle de l'état d'esprit de la population

218. Les différents crimes de masse ont montré à quel point l'état d'esprit de la population pouvait être un frein au processus de prévention, sinon un accélérateur au processus destructeur. On note qu'au Rwanda, début 1994, il règne « un climat de méfiance et de terreur »[1005]. Si la population rwandaise, qui est à 95% composée d'agriculteurs, est généralement pacifique, « c'est pourtant à des foules 'hors de contrôle' de paysans hutus que l'on peut attribuer les plus grandes tueries »[1006].

Cette ambiance générale ne correspond pas à un indicateur spécifique des cadres d'analyse, mais peut être incluse dans la question huit du cadre d'analyse I et aux facteurs de risques 10 et 11 du cadre d'analyse II :

> *« il est enfin demandé s'il y a des raisons de croire à l'existence d'une intention « de détruire, en tout ou en partie ». Il est vraisemblablement très difficile, voire impossible, de déterminer s'il y a une intention de*

[1004] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport préliminaire de l'Experte indépendante sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine, Marie-Thérèse Keita Bocoum*, 30 mai 2014, A/HRC/26/53, para. 23.
[1005] Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou qu'elles se produisent dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Additif, Rapport présenté par M. Waly Bacre Ndiaye, rapporteur spécial, sur la mission qu'il a effectuée au Rwanda du 8 au 17 avril 1993, E/CN.4/1994/7/add.1, 11 août 1993, p. 14.
[1006] *Ibid.*

commettre un génocide avant la mise à exécution effective de cette intention, mais il est important que la question soit envisagée et que les analystes recherchent les indices d'une intention ainsi que d'autres renseignements contextuels pertinents »[1007].

C'est finalement rechercher les « faits ou circonstances laissant présumer une intention, par action ou omission, de détruire, ou tout ou en partie, un groupe protégé en raison de son identité nationale, ethnique, raciale ou religieuse, ou de la perception de cette identité »[1008].

On peut regretter l'absence de référence expresse à l'état d'esprit de la population dans les cadres d'analyse, car, là encore, il est significatif de voir à quel point les sentiments négatifs ressentis par la population peuvent accélérer le processus criminel. On le voit particulièrement bien en étudiant l'instinct de représailles en République centrafricaine (1), la peur au Burundi (2), et le sentiment de revanche au Mali (3).

1. L'instinct de représailles en République centrafricaine

219. En septembre 2013, la question de l'intention de détruire en tout ou en partie le groupe reste délicate. D'après le rapport d'Human Rights Watch, « si les anti-balaka se décrivent comme des forces d'autodéfense dont l'objectif est de protéger leurs propres villages, leur comportement et leurs discours sont en réalité souvent violemment antimusulmans et ils ont commis de nombreux massacres de musulmans » [1009]. Selon le rapport, « les survivants musulmans de ces massacres ont fait savoir que les chefs anti-balaka avaient tenu des propos extrémistes pendant les attaques, proclamant notamment qu'ils voulaient tuer tous les musulmans »[1010]. L'organisation non gouvernementale décrit ainsi cette logique de représailles,

[1007] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 10.
[1008] *Id.*, para. 19.
[1009] HUMAN RIGHTS WATCH, « « Ils sont venus pour tuer », Escalade des atrocités en République centrafricaine », 19 décembre 2013, *op. cit.*
[1010] *Ibid.*

complexe et instinctive. Selon les déclarations de Peter BOUCKAERT, directeur de la division Urgence au sein d'Human Rights Watch, « les atrocités commises en République centrafricaine créent un cycle de meurtres et de représailles qui menace de dégénérer en une spirale de violence impossible à maîtriser »[1011].

Du côté institutionnel, le Conseil de sécurité souligne « qu'il est particulièrement préoccupé par l'apparition d'une nouvelle logique de violences et de représailles et par le risque qu'elle dégénère en fracture religieuse et ethnique à l'échelle nationale, de nature à se muer en situation incontrôlable »[1012]. Si les représailles désignent, historiquement, « une mesure de violence illicite que prend un État pour répondre à un acte également illicite commis à son égard par un autre État »[1013], elles ont pris un sens nouveau qui met en scène, non plus deux États, mais deux ou plusieurs fractions de la population.

Cependant, les représentants religieux, qui exercent un regard particulièrement critique sur la situation, déclinent toute intention des populations chrétiennes de détruire tous les musulmans[1014]. Ainsi, Oumar KOBINE LAYAMA, Président de la communauté islamique affirme qu'il y a **«** toujours eu une bonne cohabitation » et qu'il s'agit en réalité d'une « instrumentalisation de la population par le politique depuis décembre 2012 ». Dieudonné NZAPALAINGA, archevêque de Bangui, explique « l'amalgame dans la tête des uns et des autres, et de part et d'autre ». Par exemple, « chez certains chrétiens, on pense que Séléka est synonyme de musulman ». Pour lui, « c'est un raccourci inacceptable ». Nicolas GUEREKOYAME-GBANGOU, président de l'Alliance des évangéliques, certifie à son tour :

> *« au niveau des trois leaders des communautés religieuses, nous sommes ensemble. Au niveau des individus qui composent ces trois communautés, le*

[1011] Le Monde, « Centrafrique : un millier de morts dans la « spirale de violences » », 19 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/19/centrafrique-plus-d-un-millier-de-morts-dans-les-violences-entre-chretiens-et-musulmans_4336746_3212.html.
[1012] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en République centrafricaine, 5 décembre 2013, S/RES/2127 (2013).
[1013] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 3, pp. 3190-3191.
[1014] Voy. sur ce point TEDGA J-P, « Centrafrique - L'imam, l'archevêque et le révérend pasteur : aidez-nous ! », *Afrique Éducation*, décembre 2013, vol 2. n°281, pp. 20-34.

problème ne se pose pas. Nous avons une longue histoire commune. Mais là où on pourrait affirmer avec mesure que tout ne va plus très bien, c'est à cause de l'interposition du politique ». Il utilise l'exemple du complexe scolaire Elim Bangui-Mpoko qui compte 1600 élèves. « Plus de la moitié de l'effectif est musulman. Dites-moi, quand on va parler de génocide, le jour où on va fermer le portail, on fera sortir les enfants chrétiens et on restera tuer les musulmans ? Non, ça ne se fera pas ici »[1015].

Par ailleurs, une autre personnalité importante, l'imam de Zéré, s'est entretenue avec Human Rights Watch. Pour lui, « la violence qui avait frappé la ville n'était pas due à des motifs religieux : Ce n'était pas une attaque entre chrétiens et musulmans ; c'était une attaque des fidèles de Bozizé. Il y avait plus de 100 attaquants, il en venait de tous les côtés. Ils avaient notamment des armes militaires et comptaient entre autres des ex-FACA qui avaient fait défection et s'étaient organisés avec les anti-balaka. Ils ont dupé les villageois chrétiens en leur disant qu'[…] il ne devrait plus y avoir un seul musulman dans le pays »[1016]. Certes, d'autres témoignages laissent à penser que l'intention de détruire tous les musulmans de la République centrafricaine, en tant que groupe, est bien réelle. « Certains des survivants ont [effectivement] signalé avoir entendu les combattants anti-balaka dire qu'ils comptaient tuer « *tous les musulmans* » »[1017]. Cependant, un indice fort va dans le sens de la négation de la logique de division religieuse : le fait que les musulmans trouvent refuge dans des églises catholiques contre les anti-balaka.

On comprend ici que la situation est particulièrement problématique dans la mesure où les discours politiques de propagande se sont démultipliés, créant une situation d'insécurité grave, accrue par la peur qui règne au sein de la population civile.

[1015] TEDGA J-P, « Centrafrique - L'imam, l'archevêque et le révérend pasteur : aidez-nous ! », *op ? cit.*, p. 26.
[1016] HUMAN RIGHTS WATCH, « « Ils sont venus pour tuer », Escalade des atrocités en République centrafricaine », 19 décembre 2013, *op. cit.*.
[1017] *Ibid.*

2. La peur au Burundi

220. Au Burundi, on peut noter que le facteur qui a eu l'incidence la plus négative était certainement **«** l'état d'esprit » de la population elle-même. Le manque de confiance dans les institutions, et surtout l'animosité généralisée qui régnait, rendaient effectivement les capacités de l'État encore plus fragiles. L'état d'esprit de la population, ici, a dépassé une ambiance générale pour atteindre un degré de peur généralisée, laissant une situation très difficile à endiguer et complexe à appréhender.

Rappelons que la peur « désigne l'effroi, l'épouvante, et, par affaiblissement, un sentiment de crainte ainsi que l'émotion qui saisit et fait perdre le sang-froid »[1018]. Dans le contexte spécifique pré génocidaire, elle peut se traduire par une angoisse quotidienne, récurrente, sans répit. C'est également vivre dans l'incertitude et l'incompréhension, dans l'idée de « ne pas savoir clairement ce que sont les choses ou comment elles sont reliées »[1019]. Vivre dans l'incertitude, c'est par exemple ne pas comprendre pourquoi, du jour au lendemain, son voisin a rejoint un groupe armé créé par des individus qui s'identifient comme différents de soi. Selon la Commission, « on a beau apporter des réformes ou fournir des moyens, rien n'y fera tant que chaque citoyen restera exposé à un danger réel de mort aux mains des membres de l'une ou l'autre ethnie et tant que chaque citoyen demeurera convaincu que son ethnie est la cible de gens qui ont maintes fois démontré leur propension à perpétrer des massacres »[1020].

Finalement, l'importance des sentiments – souvent sous-estimée – est parfaitement résumée par Yves TERNON lorsqu'il dit, au sujet du Rwanda, que « la peur, la haine, la vengeance, la cupidité, l'ignorance, la bêtise, le mensonge, la suffisance, le mépris, tous sentiments confondus, ont provoqué la mort de 800 000 à 1 000 000 de Tutsi et de plusieurs milliers de Hutus modérés »[1021].

[1018] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, p. 2695.
[1019] LA DOUCE L., « Sécurité humaine et responsabilité humaine en Afrique », *op. cit.*, p. 2.
[1020] Lettre du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1996/682, 22 août 1996, para. 492.
[1021] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 222.

3. Le sentiment de revanche au Mali

221. Au Mali, la situation est d'autant plus préoccupante que les violations des droits de l'homme semblent justifier et entraîner d'autres violations. En effet, la mission de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali rapporte des « déclarations assimilables à de l'incitation à la haine raciale »[1022], « de profonds sentiments de frustration et une envie de revanche de la part de nombreux interlocuteurs »[1023], certainement due à des décennies de discriminations subies par les Touaregs[1024].

Ces sentiments-là, qui relèvent bien plus de la psychologie sociale que du domaine juridique, sont trop peu développés par les cadres d'analyse I et II qui se concentrent exclusivement sur l'existence d'une réelle intention de détruire. Une analyse précise sur les comportements intuitifs des individus du fait de leurs perceptions serait pertinente. Cet examen minutieux aiderait à reconnaître si le primo-responsable est réellement capable de prévenir.

*

222. On se rend compte à travers cette section que le seuil de besoin est rapidement atteint. Autrement dit, on comprend que l'État arrive très vite dans une situation de défaillance, même partielle, face au risque de crime de masse. C'est pourquoi il est essentiel de travailler sur la responsabilité subsidiaire lorsque l'État est en « voie de défaillance, appelant [alors] une action préventive »[1025]. Ici, et puisque le prisme utilisé est celui de la prévention des crimes – non la réaction – la prise en charge par la communauté internationale s'effectue dès lors que la responsabilité principale est mal exercée ; et il est prudent qu'elle s'exerce rapidement.

[1022] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, Conseil des droits de l'homme, 7 janvier 2012, A/HRC/22/33, para. 63.
[1023] *Ibid.*
[1024] Voy. *supra* para. 212.
[1025] SUR S., « Sur les « États défaillants », *op. cit.*, p. 895.

Section 2. Une prise en charge précoce par la Communauté internationale

223. Au regard du paragraphe 138, « la communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité ». Si l'on se réfère au paragraphe suivant du Document final, on peut lire qu'il « incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés […] lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection ».

Le déclenchement de la responsabilité secondaire de prévenir ne correspond pas à celle engagée au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial, cette dernière n'intervenant que postérieurement à la matérialisation d'un des crimes ; elle satisfait le pilier réactif de la responsabilité de protéger. En l'espèce, la prise en charge de la communauté internationale prend corps au paragraphe 138.

Dès le premier Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la Responsabilité de protéger[1026], il est question de différencier le champ *ratione temporis* de la responsabilité de réagir, de celle de prévenir. En effet, « il ne serait certainement pas nécessaire, pour mettre en œuvre des activités de prévention, de renforcement des capacités ou de reconstruction au titre du deuxième pilier, de remplir des conditions aussi sévères que celles prévues pour une réaction au titre du troisième pilier, à savoir la constatation que les autorités nationales « n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations » (par. 139) »[1027]. Le caractère manifeste – qui n'est d'ailleurs pas réellement défini – ne semble donc pas approprié pour le volet préventif. La « notion de prévention implique des réactions progressives en cas d'alerte précoce [justement] avec toute la difficulté de définir des « seuils de déclenchement »[1028]. Aussi, la recherche à mener est le diagnostic

[1026] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677.
[1027] *Ibid*., para. 50.
[1028] DECAUX E., « Les piliers et les protagonistes de la responsabilité de protéger », *in La responsabilité de protéger, Colloque du 26 janvier 2013, faculté des sciences sociales et économiques de l'institut catholique de paris*, Paris, Janvier 2015, p. 45 ; voy. également DECAUX E., « La question des seuils de déclenchement de la responsabilité de protéger en cas de violation

d'un risque, d'un seuil de besoin plutôt qu'un seuil de défaillance. La complexité réside ainsi dans la possibilité « d'établir à quel moment, au vu de quels risques, et compte tenu de quelles carences de l'action étatique, la communauté internationale devra faire une offre d'assistance à l'État territorial sans que celle-ci constitue une ingérence injustifiée dans ses affaires intérieures »[1029]. Il paraît en l'espèce impossible d'attendre que des crimes soient matérialisés, car, à ce moment-là, la communauté internationale ne pourrait jamais prévenir.

224. Les responsabilités de l'État et de la communauté internationale s'exercent chronologiquement même si elles sont attribuées de façon indépendante à chacun des destinataires. C'est donc d'abord une question d'attribution, mais dans un processus de dérapage. Autrement dit, l'État exerce sa responsabilité avant ce dérapage : il intervient donc mécaniquement, et nécessairement, le premier. À l'inverse la Communauté internationale devrait normalement *attendre* que la situation ait atteint un certain seuil pour exercer à son tour sa responsabilité.

225. La manière dont la communauté internationale peut exercer sa responsabilité est donc essentielle. Le Document final du Sommet mondial n'est pas totalement muet à ce propos puisqu'il propose déjà, au paragraphe 138, une mesure précise : celle de mettre en place un dispositif d'alerte rapide. Le paragraphe 139 appelle également la Communauté internationale à « mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte », sans omettre la possibilité de décider d'« une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, [et à travers le] Chapitre VII de la Charte ».

La palette des mesures mentionnée est large, et permet de mobiliser l'intégralité des outils dont dispose l'Organisation des Nations Unies. En ce sens, « la responsabilité de protéger implique et appelle nécessairement des décisions et mesures d'assistance aussi multiples que variées »[1030]. Étendues dans le temps, ces

grave des droits de l'homme », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, pp. 338-339.

[1029] SZUREK S., « La responsabilité de protéger : Mauvaises querelles et vraies questions », *op. cit.*, p. 62.

[1030] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 2.32.

mesures vont d'une 'simple' observation de la situation à une atteinte à la souveraineté de l'État et à son intégrité territoriale. Les mesures d'assistance vont donc au-delà d'une action débutant lorsque le risque est déjà identifié. Le caractère dynamique de la prévention[1031] - incluant tout le mécanisme d'alerte – et le fait que la défaillance de l'État soit anticipée[1032] entrainent une assistance quasiment permanente des tiers. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies place d'ailleurs l'utilisation de mécanismes d'alerte rapide, d'évaluation et d'intervention au cœur du plan opérationnel de la responsabilité de prévenir[1033]. La stratégie repose ensuite sur l'assistance internationale et le renforcement des capacités, au titre du second pilier[1034]. C'est à travers ce même découpage que nous envisagerons cette section du fait de la différence de nature entre ces deux types d'action. En effet, la responsabilité de prévenir appelle la Communauté internationale à alerter et à assister. Le premier comportement est un élément structurel de la prévention (§1), et le second, une action conjoncturelle (§2).

§1 Alerter, un élément structurel de la prévention

226. Alerter revient à « avertir, lorsqu'il peut y avoir danger »[1035] ; c'est empêcher, soit « mettre dans l'impossibilité d'agir, [ou encore] entraver »[1036]. L'étymologie du verbe « avertir » montre parfaitement la dynamique intrinsèque du phénomène d'alerte. Ainsi, « le verbe apparaît d'abord au pronominal, *soi avertir* « s'apercevoir » (1160), puis à l'actif pour « faire attention à » (v.1180), et au sens de « diriger l'attention (de qqn) vers » (1250) »[1037]. Alerter va donc bien au-delà de la prise de conscience. Alerter consiste à débuter une démarche active de recherche sur une situation précise avant d'en informer les autorités concernées et de communiquer les résultats de ces investigations. On peut noter également, pour qualifier l'alerte, l'usage du terme « rapide ». Celui-ci ne renvoie pas à une

[1031] Voy. *supra* para. 8.
[1032] Voy. *supra* paras. 192-222.
[1033] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 31.
[1034] *Id*., paras 28-48.
[1035] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit*., p. 272.
[1036] *Ibid.*
[1037] *Ibid.*

passation d'informations précipitée. De la même manière qu'alerter n'est pas synonyme d'alarmer, « rapide » ne signifie pas « précipitée ». En ce sens, « l'alerte rapide et l'évaluation [doivent remplir] des conditions d'objectivité, de prudence et de professionnalisme, sans ingérence politique ni inégalité de traitement »[1038].

227. L'alerte est une étape importante dans la prévention des crimes, puisqu'elle permet d'identifier le risque. Plus encore, si la procédure est organisée, alerter permet de structurer la mise en œuvre des mesures utiles pour empêcher les crimes, elle devient un élément structurel du mécanisme de prévention. Le paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial expose clairement que le dispositif d'alerte rapide doit être développé au sein même de l'Organisation des Nations Unies[1039]. Si les rédacteurs du Rapport de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté des États partent des constats d'échec avant 2005 (A), on peut affirmer qu'au moment où les États adoptent le Document final du Sommet mondial, la mécanique est en marche (B).

A. Un constat d'échec avant 2005

228. Le concept d'alerte au sein du système des Nations Unies est récent, même s'il n'est pas nouveau. Pendant longtemps, il n'a pas été spécifique à la responsabilité de protéger et de prévenir.

Depuis une vingtaine d'années, l'Organisation des Nations Unies utilise en effet la notion d'alerte pour la prévention des conflits et, surtout, en matière de catastrophe naturelle. Dès 1995, l'Assemblée générale évoque en effet le Dispositif d'alerte rapide mis en place par les organismes des Nations Unies pour parer aux catastrophes naturelles dans sa résolution consacrée à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles[1040]. L'Assemblée générale explique que celui-ci doit tenir compte des « dispositifs d'alerte rapide qui existent déjà dans les organismes des Nations Unies, en particulier au Département des affaires

[1038] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 10.
[1039] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final du Sommet mondial de 2005, 24 octobre 2005, A/RES/60/1, para. 138.
[1040] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelle, A/RES/49/22, 13 décembre 1994.

humanitaires du Secrétariat, au Programme des Nations Unies pour l'environnement, à l'Organisation météorologique mondiale, à l'Organisation mondiale de la santé et à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture »[1041].

Plus tard, le cadre d'action de Hyogo, adopté le 22 janvier 2005 – soit quelques mois avant le Document final du Sommet mondial – présente l'alerte comme l'une des cinq priorités. En effet, les signataires appellent à « mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide »[1042]. L'Assemblée générale de l'ONU insiste d'ailleurs sur le fait que « les systèmes d'alerte rapide constituent un élément clef dans la prévention des catastrophes »[1043].

De la même manière, en 2001, le Conseil de sécurité, dans sa résolution sur son rôle dans la prévention des conflits armés, « réaffirme que l'alerte rapide, la diplomatie préventive, le déploiement à titre préventif, des mesures concrètes de désarmement et la consolidation de la paix après les conflits constituent des éléments interdépendants et complémentaires d'une stratégie globale de prévention des conflits »[1044]. La mise en place d'un mécanisme d'alerte rapide est donc la première étape de toute entreprise de prévention.

229. Tel est le cas au sujet de la responsabilité de prévenir, pour lequel l'alerte est essentielle. En l'espèce, la fin de l'année 1999 est marquée par la publication de deux rapports de l'ONU sur l'échec dans la gestion des crises au Rwanda et en ex-Yougoslavie : le rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda[1045] et le

[1041] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 13 décembre 1994, Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelle, A/RES/49/22.
[1042] Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Kobe, Hyogo, Japon, 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), p. 11.
[1043] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 27 février 2004, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, A/RES/58/214, para. 6.
[1044] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention des conflits armés, 30 août 2001, S/RES/1366 (2001).
[1045] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/1257, 16 décembre 1999.

rapport présenté par le Secrétaire général sur la chute de Srebrenica[1046]. Tous deux font un constat négatif et pointent des faiblesses sur les capacités en matière d'alerte[1047]. Le rapport sur le Rwanda précise ainsi que l'ONU « n'a pas consacré une attention ou des ressources institutionnelles suffisantes à l'alerte précoce et à l'analyse des risques »[1048]. Selon les rédacteurs du rapport, « il y aurait eu beaucoup à gagner si on avait engagé une politique préventive plus active visant à déceler les risques de conflit ou de tension notamment grâce à une coopération institutionnalisée avec les intellectuels et les Organisations non gouvernementales et à une meilleure coordination entre les différentes entités du système des Nations Unies s'occupant de la situation au Rwanda ». Les recommandations des experts insistent donc à l'époque sur le fait que « la capacité d'alerte précoce de l'Organisation des Nations Unies doit être améliorée grâce à une meilleure coopération avec les acteurs extérieurs, y compris les organisations non gouvernementales et la communauté universitaire, et au sein du Secrétariat »[1049].

Le rapport sur Srebrenica évoque, quant à lui, la problématique de la rétention d'information, la considérant comme « une faiblesse constamment observée »[1050]. Le document mentionne également que « la réticence des États Membres à communiquer des informations stratégiques à une organisation aussi ouverte ou, de leur point de vue, aussi "peu sûre" que l'Organisation des Nations Unies, constitue l'une des principales difficultés opérationnelles auxquelles nous nous sommes heurtés dans toutes nos missions »[1051].

Malgré ces constats d'échec et les recommandations formalisées dans ces rapports, les progrès n'ont pas été immédiats. On remarque en effet que le constat dressé en 2006 sur les mécanismes d'alerte pour la prévention n'est toujours pas pleinement convaincant. À cette époque, des lacunes menaçaient encore le

[1046] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, La chute de Srebrenica, 15 novembre 1999, A/54/549.
[1047] *Id*., para. 474.
[1048] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/1257, 16 décembre 1999, para. 56.
[1049] *Id*., paras. 56-61.
[1050] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, La chute de Srebrenica, 15 novembre 1999, A/54/549, para. 474.
[1051] *Ibid.* ; voy. aussi Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général : Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864, para. 7.

fonctionnement du système d'alerte à l'état de test. En effet, « entre les circuits d'informations existants, les échanges d'informations et d'analyse insuffisants »[1052], un certain nombre d'outils permettant de récolter l'information ne l'analysaient pas « dans l'optique de la Responsabilité de protéger ». En ce sens, « l'information et les vues produites par d'autres mécanismes des Nations Unies […] [pouvaient] aider à comprendre les situations particulières, mais elles n'étaient pas nécessairement perçues, comprises ou évaluées dans l'esprit des dispositions et de l'intention des § 138, 139 et 140 du Document final du Sommet de 2005 »[1053]. Pourtant, on constate que la mécanique d'alerte – au sens du suivi des situations – est déjà dynamique.

B. Une mécanique déjà dynamique

230. Depuis la fin de la Guerre froide, l'alerte a pris une place de plus en plus importante même si, en réalité, le concept était déjà présent implicitement dans la charte des Nations Unies. Le rôle confié au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à l'article 99 de la Charte répond à la nécessité d'alerter. Celui-ci dispose en effet que « le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

La première application de cet article, sous-utilisée selon la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États[1054], date d'une lettre du 25 juin 1950[1055], écrite en réponse à l'invasion de la République de Corée par la Corée du Nord. Par ce document, le Secrétaire général de l'époque, Trygve LIE, a affirmé avoir « invoqué pour la première fois l'article 99 ». Puis, entre 1950 et 2011, les différents Secrétaires généraux ont utilisé implicitement l'article 99 au moins à une dizaine de reprises. Ce fut ainsi le cas concernant la situation au Laos en

[1052] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général : Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864, para. 10.
[1053] *Ibid.*
[1054] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 4.31.
[1055] Télégramme en date du 25 juin 1950 adressé au Secrétaire général par la Commission des Nations Unies pour la Corée, au sujet de l'agression contre la République de Corée, S/1496.

1959[1056], celle en République du Congo en 1960[1057], la détention du personnel de l'ambassade des États-Unis à Téhéran en 1979[1058], le différend entre l'Iran et l'Irak en 1980 pour lequel Kurt WALDHEIM « [se trouvait] obligé de suggérer que le Conseil examine la question de la manière la plus urgente possible »[1059], mais aussi lors de la guerre des Malouines en 1982, et plus particulièrement concernant le différend entre le Royaume-Uni et l'Argentine sur le sort des îles Falkland[1060], la situation au Liban en 1989[1061], et enfin la situation en Angola en 1992[1062].

À partir de ce moment-là, le Conseil de sécurité, retrouvant son pouvoir décisionnel, s'est saisi des situations à risque plus rapidement et a demandé, lui-même, au Secrétaire général, sur le fondement implicite de l'article 99 de la Charte, de créer des commissions[1063], de mener des investigations sur telle ou telle

[1056] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le Laos, 4 septembre 1959, S/4212, pp. 7-8.
[1057] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/4381, 13 juillet 1960, p. 11.
[1058] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/13646, 25 novembre 1979.
[1059] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/14196, 23 septembre 1980, para. 10 ; Voy. aussi, Lettre du 25 septembre 1980, S/14197.
[1060] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/15099, 20 mai 1982.
[1061] Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/20789, 15 août 1989.
[1062] Conseil de sécurité, Procès-verbal du 27 octobre 1992, S/PV-3126, p. 2.
[1063] Voy. par ex : Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Somalie, 10 novembre 2016, S/RES/2317, para. 39 : « Prie le Secrétaire général de prendre le plus rapidement possible les mesures administratives nécessaires pour reconstituer le Groupe de contrôle, en consultation avec le Comité, jusqu'au 15 décembre 2017, en tirant parti, au besoin, des compétences des membres du Groupe de contrôle établi par les résolutions antérieures, et demande en outre que l'appui administratif au Groupe de contrôle soit ajusté, dans les limites des ressources existantes, pour faciliter l'exécution de son mandat » ; voy. aussi Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Rwanda, 16 août 1995, S/RES/1011, para. 2 : « Prie le Secrétaire général, comme il est proposé au paragraphe 45 de son rapport (S/1995/678), de lui soumettre dès que possible des recommandations concernant la création d'une commission chargée d'effectuer une enquête approfondie sur les allégations relatives aux livraisons d'armements aux anciennes forces gouvernementales rwandaises dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale ».

situation[1064] ou encore de lui faire un rapport tous les soixante jours[1065] ou tous les trois mois[1066] selon les cas.

Le rôle d'initiative du Secrétaire général est par conséquent presque remplacé par les requêtes du Conseil de sécurité, lequel octroie au Secrétaire général un pouvoir d'enquête que l'on pourrait quasiment qualifier de *permanent*. Le Conseil de sécurité a, en effet, dans sa Résolution 1366 du 30 août 2001, « [invité] le Secrétaire général à lui communiquer des informations et analyses provenant d'organismes des Nations Unies concernant les cas de violations graves du droit international, notamment du droit international humanitaire et des droits de l'homme, ainsi que les situations comportant un risque de conflit qui ont pour origine, entre autres, des différends ethniques, religieux et territoriaux ». Puis, en 2006, le Conseil de sécurité « *invite de nouveau* le Secrétaire général à continuer à lui communiquer des informations et analyses pertinentes concernant la protection des civils toutes les fois [nous soulignons] qu'il estime que ces informations ou analyses peuvent contribuer à la recherche de solutions aux questions dont le Conseil est saisi »[1067].

[1064] Voy. par ex. : Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation en Haïti, 13 octobre 2016, S/RES/2313, para. 37 : « Prie également le Secrétaire général de continuer à présenter dans son rapport une évaluation exhaustive de la situation en Haïti, faisant ressortir les conditions de sécurité sur le terrain et mettant particulièrement l'accent sur les capacités de la Police nationale d'Haïti, et de joindre à nouveau en annexe à son prochain rapport un rapport d'étape sur l'exécution du plan de consolidation conditionnel ».

[1065] Voy. par ex. Conseil de sécurité de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le Soudan du Sud, 13 avril 2016, S/2016/341, para. 1.

[1066] Voy. par ex. Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Mali, 25 avril 2013, S/RES/2100, para. 34 : « Prie le Secrétaire général de le tenir régulièrement informé de la situation au Mali et de l'exécution du mandat de la MINUSMA, de lui rendre compte dans les 45 jours suivant l'adoption de la présente résolution, au sujet des paragraphes 8 et 9 en particulier, puis tous les trois mois à compter du 1er juillet 2013, et de lui faire dans les rapports qu'il lui soumettra le point de l'état de sécurité, de la suite donnée aux questions politiques prioritaires définies aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 en ce qui concerne l'exécution de la feuille de route pour la transition, et de l'évolution de la situation des droits de l'homme et du droit international humanitaire, de leur protection et de leur promotion, ainsi que le bilan des effectifs militaires, de la constitution des forces et du déploiement de tous les éléments constitutifs de la Mission » ; voy. aussi Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, La situation au Moyen-Orient, 18 décembre 2013, S/RES/2131, para. 7 : « Prie le Secrétaire général de lui faire rapport tous les 90 jours sur l'évolution de la situation et sur les mesures prises pour appliquer la résolution 338 (1973) ».

[1067] Résolution du Conseil de sécurité, La protection des civils en période de conflit armé, 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006).

Cette procédure peut être considérée comme le point de départ de la création d'une structure d'alerte mise en place, au fur et à mesure des années, par le Bureau conjoint des conseillers spéciaux[1068].

§2. Assister, une action conjoncturelle

231. Selon le Rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, l'assistance « pourrait prendre l'une des quatre formes suivantes : a) encourager les États à s'acquitter de leurs responsabilités au titre du premier pilier (par. 138) ; b) les aider à exercer cette responsabilité (par. 138) ; c) les aider à se doter des moyens de protéger leurs populations (par. 139) ; et d) apporter une assistance aux pays « dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate » (par. 139) »[1069]. Comme le précise le Secrétaire général, « tandis que la première forme d'assistance consiste à persuader les États de faire ce qui leur incombe, les trois autres formes supposent un engagement réciproque et un partenariat actif entre la communauté internationale et l'État »[1070].

Si ce document apporte les prémices d'une stratégie opérationnelle, il ne fournit pas, en l'état, de précisions exactes sur ce que recouvrent les activités d'assistance. Pour autant, bien avant la responsabilité de prévenir, l'Organisation des Nations Unies mettait déjà en œuvre des activités d'assistance et de protection. La méthode employée ici est de s'appuyer sur cette pratique pour proposer un cadre d'exercice (A). Celui-ci étant directement tourné vers la prévention des comportements criminels, il exige une réponse spécifique effective (B).

[1068] Voy. *infra* paras. 268-279.
[1069] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/67, para. 20.
[1070] *Ibid.*

A. Le cadre d'exercice proposé

232. Le terme assistance, et plus particulièrement l'expression répandue « assistance humanitaire »[1071] ne correspond pas directement à l'assistance telle qu'envisagée par les paragraphes 138 et 139 du Document final. En effet, l'assistance humanitaire est centrée sur le bien-être des populations vulnérables, et donc sur leurs besoins, tandis que l'assistance appréhendée dans le contexte spécifique de la responsabilité de protéger est axée sur les États, et donc sur leurs besoins. Pour autant, un parallèle est nécessaire entre les deux formes d'assistance, puisqu'au fond, l'objectif ultime est de protéger des personnes en situation de vulnérabilité. Notons à ce propos que le Rapport de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté des États utilise le terme assistance, pour évoquer ces deux réalités[1072]. L'idée ici n'est pas d'effectuer un développement complet sur le droit de l'assistance humanitaire, mais bien de comprendre le mécanisme de cette assistance dont bénéficient les populations, pour expliquer celle qui pourrait être accordée aux États. L'exercice consiste donc ici à envisager de passer de l'assistance humanitaire à l'assistance technique (1), pour pouvoir penser le déploiement du cadre d'exercice proposé (2).

1. De l'assistance humanitaire à l'assistance technique

233. Si la communauté internationale organise depuis longtemps l'assistance humanitaire aux populations (a), la responsabilité de prévenir se concentre, elle, sur l'assistance technique apportée aux États (b).

a. De l'assistance humanitaire aux populations

234. Ce sont les résolutions 43/131 et 45/100 de l'Assemblée générale des 18 décembre 1988 et 14 décembre 1990 qui consacrent l'assistance humanitaire « aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même genre ». Selon

[1071] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 98 : « La pratique emploie indifféremment l'expression « aide humanitaire » ou « assistance humanitaire. »
[1072] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, paras. 2.22, 2.28, 2.32, 2.33, 3.7, 3.22, 3.27, 3.41, 5.22, 7.22, 7.23, 7.24, 7.48 et 8.14.

la Cour internationale de Justice, l'assistance humanitaire « consiste en la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements, de médicaments et toute autre aide humanitaire »[1073]. Au cœur de ces textes se trouvent les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité[1074]. Traiter la personne avec dignité, ne pas se positionner politiquement par rapport au conflit, et surtout, ne pas se laisser guider par autre chose que les besoins des populations sans discrimination fondée sur l'âge, le sexe ou toute autre caractéristique sont ainsi les comportements guidant l'assistance humanitaire. C'est notamment grâce à ces principes que l'accès aux acteurs humanitaires en Syrie a pu être autorisé[1075]. En effet, en juillet 2014, les membres du Conseil de sécurité ont décidé que

> « *les agences humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires d'exécution sont autorisés à utiliser les routes franchissant les lignes de conflit ainsi que les postes-frontière de Bab el-Salam, Bab el-Haoua, Yaroubiyé et Ramtha, en sus de ceux déjà utilisés, afin de faire en sorte que l'aide humanitaire, y compris les fournitures médicales et chirurgicales, parvienne par les voies les plus directes aux personnes qui en ont besoin dans toute la Syrie, en en notifiant les autorités syriennes, et à cette fin souligne qu'il est nécessaire que tous les postes-frontière soient utilisés de manière efficace pour les opérations humanitaires des Nations Unies* »[1076].

Cette solution a permis, bien que la situation ne soit pas pleinement satisfaisante, de contraindre les États territorialement concernés par le passage des secours, à les laisser passer en assumant « une obligation négative, celle de ne pas entraver l'aide humanitaire »[1077]. Des convois humanitaires ont ainsi pu atteindre un grand nombre de personnes, dont plus de 80 000 personnes dans des zones assiégées

[1073] C.I.J., Nicaragua c. États-Unis d'Amérique, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, *Arrêt*, 27 juin 1986, para. 57.
[1074] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, 19 décembre 1991, A/RES/46/182, Annexe ; voy. également C.I.J., Nicaragua c. États-Unis d'Amérique, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, *Arrêt*, 27 juin 1986, paras. 242-243.
[1075] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Moyen-Orient, 14 juillet 2014, S/RES/2165.
[1076] *Id*., para. 2.
[1077] DOMESTICI-MET M.-J., « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », *op. cit.*, p. 124.

en février [1078] et juin 2016[1079]. Dans le cadre de la responsabilité de prévenir – et donc de l'assistance technique portée aux États – les principes d'assistance humanitaire ne peuvent pas être directement repris puisque cela reviendrait à faire fi de la liste dégagée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, mais ils peuvent néanmoins être utiles.

b. Vers l'assistance technique aux États

235. Le rapport sur la responsabilité de protéger, intitulé « responsabilité des États et prévention », met en avant des principes communs en matière d'assistance : « assurer l'appropriation par le pays »[1080], « instaurer un engagement mutuel »[1081], « ne pas faire de mal »[1082], « accorder la priorité à la prévention »[1083], « conserver une souplesse d'action ».

Assurer l'appropriation par le pays intègre le fait que « les stratégies nationales doivent prendre en compte l'ensemble de la société »[1084]. En ce sens, « les efforts destinés à prévenir les atrocités criminelles ou à réagir face à de telles atrocités n'atteindront leur objectif que s'ils sont le résultat de processus auxquels participe l'ensemble des autorités nationales et locales ainsi que la société civile »[1085]. Par ailleurs, instaurer un engagement mutuel fait appel à deux comportements. Il faut, d'une part, que les autorités exerçant un contrôle aient une « réelle volonté d'acquérir une capacité de résistance »[1086] et, d'autre part, que « l'assistance fournie à l'appui des efforts nationaux soit à la fois cohérente et coordonnée, respectueuse des processus nationaux de prise de décisions »[1087]. De plus, lorsque le Secrétaire général met en avant le principe de « ne pas faire de mal », il revient sur certaines

[1078] Centre d'actualité de l'O.N.U., 18 février 2016 [en ligne]. Consulté le 19 février 2016. Url : http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=36661.
[1079] Centre d'actualité de l'O.N.U., 17 juin 2016 [en ligne]. Consulté le 18 juin 2016. Url : http://static.un.org/french/newscentre/pdf/2016/17062016Fr.pdf.
[1080] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, para. 15.
[1081] *Id.*, para. 16.
[1082] *Id.*, para. 17.
[1083] *Id.*, para. 18.
[1084] *Id.*, para. 15.
[1085] *Id.*, para. 14.
[1086] *Id.*, para. 16.
[1087] *Ibid.*

expériences passées qui ont « montré qu'une assistance internationale mal conçue pouvait, de manière imprévisible, créer ou exacerber des fractures sociales et contribuer par là même au développement des atrocités criminelles »[1088]. Pour l'assistance humanitaire, on pense notamment à la construction d'un puits à eau dans un camp de réfugiés, sans que celui-ci soit accompagné d'un système d'éclairage du chemin permettant de se rendre jusqu'au puits. Rapporter de l'eau étant une tâche confiée aux filles et aux femmes dans de nombreux groupes ethniques africains, cette tentative d'amélioration, peut, dans les faits, entraîner des violences sexuelles, pouvant aller jusqu'à devenir systématique. C'est finalement une transcription du principe de proportionnalité qui oblige la Communauté internationale à « aider les États à s'acquitter de cette responsabilité », et non pas à l'exercer *à leur place*. Les spécialistes parlent d'exercer une « prévention raisonnable »[1089] , d'équilibrer la « relation fins/moyens »[1090].

Le principe d'« accorder la priorité à la prévention » émerge, quant à lui, du constat selon lequel « la communauté internationale continue à sous-investir systématiquement dans la prévention »[1091]. Enfin, « conserver une souplesse d'action » oblige la Communauté internationale à « répondre à une situation donnée et à être en mesure de s'adapter à l'évolution des besoins »[1092].

236. On observe alors que les principes encadrant l'assistance humanitaire au sens classique ne sont à aucun moment évoqués. Pourtant bien établis, ils pourraient s'adapter et guider les activités menées pour exercer la responsabilité de prévenir. Ainsi, le principe d'humanité – traiter chaque être humain avec dignité – renvoie au principe de souveraineté – traiter chaque État en respectant sa souveraineté étatique, autrement dit, « assumer avec humanité la responsabilité de protéger »[1093]. Le principe d'impartialité appliqué aux États laisse entendre que l'action de la

[1088] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, para. 17.
[1089] COHEN-JONATHAN G., « Responsabilité pour atteinte aux droits de l'homme », *in* Société Française de Droit International, *La responsabilité dans le système international*, *op. cit.*, p. 114.
[1090] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 894.
[1091] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, para. 18.
[1092] *Id.*, para. 19.
[1093] DOMESTICI-MET M.-J., « Mettre en œuvre la responsabilité de protéger avec humanité », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.*, p. 123.

Communauté internationale doit être guidée exclusivement par les besoins des États et non par les intérêts ou l'absence d'intérêts de certains membres de la Communauté internationale. Enfin, la neutralité politique impose aux États que les activités reliées à la responsabilité de prévenir ne donnent pas d'avantage direct dans un différend. Si les États agissent parfois par intérêt, l'entité « Communauté internationale » en revanche devrait être capable de respecter ce principe lorsque des populations risquent un des crimes les plus graves.

2. Le déploiement du cadre d'exercice proposé

237. Les principes de l'assistance, tel qu'envisagé par l'assistance aux populations et aux États, combinés à une définition large de l'assistance, permettent d'envisager des mesures plus ou moins intrusives et situées à toutes les phases chronologiques. Les mesures considérées vont ainsi de l'aide à la contrainte (a), tout autant que de la prévention du risque à la prévention de la résurgence (b).

a. De l'aide à la contrainte

238. L'assistance est « un dérivé ancien de 'assister' où sont réalisées les deux principales valeurs du verbe : « présence » et « aide ». La première donne lieu à une métonymie pour « personnes présentes » ; « assemblée », puis « public, auditoire ». […] La seconde valeur « aide » a de nombreuses spécialisations institutionnelles (en France) comme *assistance sociale*, *Assistance publique*, et, sur le plan international, *assistance technique* (mil. XXe s.), précédée par *assistance médicale* »[1094].

Si l'on se place du côté de la responsabilité de prévenir, on comprend que les deux significations de l'assistance sont importantes. En effet, à travers la définition de l'assistance, au sens de « présence », on peut comprendre que l'action préventive a déjà commencé au moment où les États membres de l'Organisation des Nations Unies ont signé la Charte des Nations Unies et instauré le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. La manière la plus immédiate d'apporter

[1094] REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, *op. cit.*, tome 1, p. 235.

assistance à un État est donc de siéger au sein des différentes institutions onusiennes ou régionales. On comprend que cette forme d'assistance, ne nécessitant pas de seuil afin d'être déclenchée, est la configuration la moins intrusive possible. Notons néanmoins que la définition ne donne pas d'explications quant à l'emplacement géographique de la présence. Ainsi, on peut comprendre que cette présence peut aussi être matérialisée sur le territoire de l'État en question. C'est notamment le cas du déploiement d'une enquête internationale d'établissement des faits ou d'observation des droits de l'homme dont les membres vont être envoyés sur place. Or, ces professionnels n'ont pas pour finalité d'être présents sur le territoire, mais disposent justement d'un mandat extrêmement précis. C'est pourquoi l'assistance ne peut être réduite à la simple présence de la Communauté internationale.

La seconde approche va donc plus loin dans l'action requise par le ou les éléments extérieurs en ce qu'elle décrit l'aide comme le fait la définition juridique. En effet, d'un point de vue juridique, l'assistance est une « aide d'ordre matériel, moral ou physique (soutien, appui, soins) apportée à une personne en difficulté ; parfois, secours à une personne en danger »[1095]. La définition est intéressante puisqu'elle correspond à deux réalités différentes, selon que l'on remplace le terme personne par « personne physique », ou par l'État, « personne morale ». Ainsi, soit l'aide est apportée à l'État, soit l'aide dépasse le cadre de l'État et parvient directement aux populations. À ce stade de la définition, il semblerait que les actions d'assistance s'effectuent uniquement dans un contexte de coopération, ou, à tout le moins, avec l'accord de l'État concerné. Néanmoins, la seconde partie de la définition juridique dépasse l'idée d'une collaboration puisqu'elle prévoit l'existence d'une « mission de conseil et de contrôle auprès d'une personne qui n'a pas le pouvoir d'agir seule, en vue de son habilitation »[1096]. Le contrôle devient essentiel dans la définition et fait naître la notion de contrainte.

Si l'on prend un exemple de droit interne, l'action peut ainsi revêtir le caractère d'obligation juridique. En France, par exemple, l'assistance sociale, au sens d'un pouvoir d'assistance, est l'« aide qu'une personne, ou une collectivité, apporte spontanément ou en vertu d'une obligation juridique [nous soulignons] à

[1095] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., pp. 80-81.
[1096] *Ibid.*

une autre personne qui a besoin de cette aide, laquelle est mesurée à ce besoin [nous soulignons] »[1097].

239. Dans le cadre spécifique du droit international, l'assistance recouvre « l'aide et [le] soutien fournis par un sujet de Droit international à un autre dans des domaines variés »[1098]. On remarque que la définition offre un élément de réponse essentiel, à savoir que l'aide part d'un sujet de droit international vers un autre sujet de droit international. Ayant accepté que l'État, les organisations internationales ainsi que, dans une certaine mesure, les individus soient sujets de droit international[1099], l'assistance peut arriver jusqu'à – ou provenir de – toutes ces entités-là.

Finalement, l'assistance pourrait aussi bien correspondre à une simple présence qu'à une aide, au sens d'un soutien, un contrôle ou encore une obligation juridique.

240. La question essentielle du rapport entre assistance et substitution se pose alors. Le pouvoir de substitution est le « pouvoir des autorités de tutelle qui leur permet dans certaines conditions définies restrictivement de se substituer aux autorités sous tutelle et d'agir en leur lieu et place »[1100]. Un des exemples les plus marquants est peut-être la situation en Allemagne au lendemain de la Conférence de Yalta, qui s'est tenue du 4 au 11 février 1945. En effet, les Accords de Yalta divisèrent l'Allemagne entre les puissances américaine, soviétique, britannique et française. La prévention était clairement l'objectif dans la mesure où les parties prenantes considéraient cette « organisation […] essentielle pour empêcher de nouvelles agressions ». L'Accord emprunte le terme d'assistance pour décrire les fonctions des gouvernements alliés. Ainsi, ils devront prêter assistance afin :

> *« 1. D'assurer la paix intérieure du pays ;*
> *2. De prendre des mesures d'urgence pour soulager la détresse de la population ;*

[1097] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., pp. 80-81.
[1098] *Ibid.*
[1099] Voy. *supra* para. 186.
[1100] CORNU G., *Vocabulaire juridique*, *op.cit*., p. 878.

3. D'installer des gouvernements provisoires dans lesquels seront largement représentés tous les éléments démocratiques de la population qui devront, par la voie d'élections libres, constituer aussi rapidement que possible des gouvernements répondant à la volonté populaire, et enfin de faciliter, si besoin en est, de telles élections »[1101].

Cette situation très particulière – et c'est pourquoi elle a été choisie – semble dépasser le champ de l'assistance tel qu'il a été imaginé par les membres de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté de l'État, et, plus tard, par le Secrétaire général. Si le Rapport de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté de l'État utilise l'expression « responsabilité subsidiaire »[1102], elle est plutôt envisagée comme la responsabilité de la communauté internationale lorsque l'État ne parvient pas à exercer la sienne correctement, sans pour autant que cette responsabilité principale ne s'arrête au déclenchement de l'autre. Ceci est d'ailleurs en cohérence avec le fait que l'assistance de la communauté internationale peut démarrer dès qu'il est question de prévenir le risque.

b. De la prévention du risque à la prévention de la résurgence

241. Un an avant la naissance formelle de la responsabilité de protéger, l'Assemblée générale des Nations Unies s'interroge déjà sur l'absence d'efficacité des mesures de prévention des conflits : « Que se passe-t-il en cas d'échec de la prévention pacifique ? Si aucune des mesures préventives décrites jusqu'ici ne parvient à arrêter l'approche de la guerre et du chaos ? Si des menaces lointaines deviennent imminentes ? »[1103]

La prévention des crimes relevant de la responsabilité de protéger fait appel aux mêmes questions. Est-il encore possible d'exercer la responsabilité de prévenir

[1101] Les Accords de Yalta, 11 février 1945, V. Déclaration sur l'Europe libérée.
[1102] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 2.30.
[1103] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, p. 13.

une fois que des actes constitutifs des crimes sont déjà matérialisés ? Autrement dit, peut-on prévenir l'aggravation de la situation ? Au regard des documents émanant de l'ONU, « les mesures d'assistance fournies en vertu du deuxième pilier ne sont pas limitées à une prévention précoce, mais peuvent également consister à aider les États confrontés à l'imminence d'atrocités criminelles ou à des atrocités déjà en train de se perpétrer »[1104]. Le rapport du Secrétaire général sur la « responsabilité des États et la prévention » distingue les mesures que peut prendre la Communauté internationale en fonction de la période à laquelle elles sont décidées. Il différencie ainsi celles cherchant à « atténuer les tensions », « donner un coup d'arrêt aux crimes en cours ou sur le point d'être commis », ou encore « obliger les auteurs des crimes à en répondre et prévenir de nouvelles violences ». C'est pourquoi les formes d'assistance mises en œuvre par la communauté internationale intègrent des mesures visant à prévenir les comportements criminels (i), à prévenir l'aggravation de la situation (ii) ainsi que la résurgence (iii).

i. La prévention des comportements criminels

242. La prévention des comportements criminels est directement visée par la mise en œuvre de l'assistance de la communauté internationale au titre de la responsabilité de prévenir. Elle englobe la mise en place d'un mécanisme d'alerte[1105] et le recours à des mesures efficaces pour endiguer le risque de crime. Cela étant, la méthode envisagée est une méthode opérationnelle par étapes. En réalité, même après la matérialisation de certaines violations du droit, l'Organisation des Nations Unies peut encore prendre des mesures pour stopper les engrenages meurtriers, en particulier dans la mesure où les crimes qui nous concernent ne représentent pas un événement, mais, le plus souvent, des événements successifs.

[1104] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947, para. 11.
[1105] Voy. *infra* paras. 263-325.

ii. La 'prévention de l'aggravation' de la situation

243. Pour un crime contre l'humanité matérialisé par des attaques systématiques, il paraît concevable de pouvoir agir en prévention entre deux de ces attaques. À l'inverse, il est vrai qu'une fois perpétrée, une attaque généralisée – crime en soi – ne peut plus être empêchée.

Quant au génocide, qui ne sera pas nécessairement qualifié comme tel au moment où les mesures pourraient être prises, il est également perpétré sur une période relativement longue[1106]. La position du Conseiller spécial est d'ailleurs claire à ce propos puisqu'il considère « qu'un génocide n'est pas un événement isolé qui se produit à un moment précis, mais qu'il est au contraire un crime qui se déroule sur une certaine durée, si bien qu'il subsiste un rôle de prévention même après que l'existence d'un génocide a été officiellement constatée »[1107]. D'ailleurs, « chaque génocide a une chronologie. Ni les massacres qui les ont précédés, ni les meurtres collectifs ou assassinats qui souvent les suivent, ne peuvent être qualifiés ainsi »[1108]. Le Secrétaire général insiste sur le fait qu'« un climat dans lequel de tels crimes sont tolérés ne naît pas en une nuit, il peut mettre des années, voire des décennies, à se former ». C'est pourquoi il précise qu' « on peut donc, à bien des moments, intervenir pour arrêter le processus et empêcher que des atrocités criminelles ne soient commises »[1109].

Une partie de l'histoire du Soudan pourrait être considérée comme une 'prévention de l'aggravation' réussie. En octobre 2008, « le Conseiller spécial a présidé une réunion de hauts responsables des Nations Unies afin d'examiner la situation sous l'angle de la prévention d'un génocide »[1110]. Puis, « au cours des trois derniers mois de 2008, le Conseiller spécial a entrepris une démarche bilatérale

---

[1106] Le massacre de Srebrenica peut être considéré comme une exception puisque les meurtres se sont déroulés du 13 au 17 juillet 1995.
[1107] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, 18 février 2009, A/HRC/10/30, paras. 35-36.
[1108] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 106.
[1109] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 30.
[1110] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 35.

officieuse d'explication auprès des principaux acteurs de l'État soudanais, en invitant instamment le Gouvernement à profiter du très vif intérêt international suscité par la procédure devant la Cour pénale internationale pour démontrer l'amélioration de son bilan au regard des droits de l'homme, et en particulier régler plus efficacement la crise du Darfour »[1111].

En outre, « l'ONU a joué un rôle important en veillant à ce que le référendum sur l'indépendance du Sud-Soudan se déroule pacifiquement en janvier 2011. En collaboration étroite avec le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine sur le Soudan, l'Organisation a contribué à amener la communauté internationale à soutenir une démarche commune, fourni une assistance technique et logistique considérable au processus référendaire et aidé au bon déroulement des négociations sur les arrangements postréférendaires. Le Secrétaire général a dépêché son Groupe pour l'appui aux référendums au Soudan pour qu'il suive les progrès du processus et exerce ses bons offices auprès des hauts responsables ». Finalement, « grâce à ces efforts conjugués, le Soudan du Sud est devenu un État indépendant le 9 juillet et a été admis à l'ONU le 14 juillet. Toutefois, d'énormes difficultés subsistent, qui exigent que le système des Nations Unies ne relâche pas son soutien »[1112].

244. Concernant la situation en Syrie, Edward LUCK met en avant les actions menées, et en particulier les sanctions européennes, américaines ou de leurs voisins, ainsi que la suspension du pays au sein de la Ligue arabe[1113]. Jan ELIASSON explique aussi que la « réponse rapide du Conseil de sécurité dans des situations spécifiques – par exemple, pour l'usage d'armes chimiques en Syrie en 2013 – montre sa capacité à parvenir rapidement à un accord et à avoir un impact positif immédiat [nous traduisons][1114].

[1111] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 35.
[1112] Assemblée générale de l'O.N.U., Sur l'activité de l'organisation, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, A/66/1, 2011, para. 24.
[1113] LUCK E., « The Role of the Special Adviser on the Responsibility to Protect » *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, pp. 63-73, en particulier les notes de bas de page 7 à 10.
[1114] ELIASSON J., « Three Pillars of Action: The United Nations' Human Rights up front Initiative », *A.C.U.N.S.*, Quaterly newsletter, Issue 1, 2015, p. 5. Texte original : « The Security Council's prompt response to specific situations – for example, to the use of chemical weapons in

Par conséquent, on peut dire que « la prévention de l'aggravation constitue toujours une forme de prévention [nous traduisons] »[1115] bien que les actions envisagées à ce moment-là le sont également en réaction à des crimes commis. Les mesures prises à cet effet tentent d'éviter le parachèvement. Dans l'hypothèse où de telles mesures n'auraient pas fonctionné, la prévention de la résurgence entre aussi dans la prévention, au sens large.

iii. La prévention de la résurgence

245. De la même manière que la question se posait pour la prévention de l'aggravation, on est en mesure de se demander ce qu'il en est de la prévention de la « répétition des atrocités criminelles »[1116]. Les États sont unanimes à ce propos : « les pays qui ont subi des crimes et violations sur une grande échelle sont logiquement désireux de faire obstacle à leur répétition »[1117]. C'est pourquoi « nous devons tirer les enseignements de leurs erreurs, mais aussi des processus de réconciliation, d'apaisement et de reconstruction qui leur font souvent suite »[1118]. Jacques SEMELIN précise d'ailleurs que « les auteurs n'insistent pas suffisamment sur l'importance du travail de mémoire, sans lequel un pays risque de plonger à nouveau dans des épisodes de massacres à répétition »[1119].

Le rôle de la justice est notamment important en ce sens que lorsqu'une société a vécu des atrocités criminelles, une justice transitionnelle impartiale et inclusive peut l'empêcher de retomber dans la violence[1120]. En outre, le travail d'établissement des faits du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et des

---

Syria in 2013 - shows the Council's ability to reach early agreement and to have immediate positive impact ».

[1115] SHARMA S., « The 2007-2008 Post-electoral crisis in Kenya, a case of escalation Prevention », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit.*, p. 295. Texte original : « Escalation prevention still constitutes a form of prevention ».

[1116] Centre de l'actualité des Nations Unies, Entretien avec Adama DIENG, Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 19 octobre 2015, [en ligne]. Consulté le 23 octobre 2015. Url : http://www.un.org/apps/newsFr/newsmakersF.asp?NewsID=75M.

[1117] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 23.

[1118] *Ibid.*

[1119] SEMELIN J., *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, *op. cit.*, p. 386.

[1120] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 42.

rapporteurs spéciaux peut servir autant en matière d'alerte que de reconstruction. La création de Commission Vérité et d'autres mécanismes de justice transitionnelle et d'établissement des responsabilités dans le monde entier[1121], qui relève plus de la « responsabilité de reconstruire »[1122], mérite une attention particulière. En ce sens, « bien que la récurrence ne soit pas directement mentionnée dans les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, […] prévention et récurrence sont intimement liées »[1123]. Les mesures relatives à la prévention de la résurgence doivent donc être gardées à l'esprit même si par la suite elles ne seront que partiellement traitées[1124], tant l'étendue des mesures est importante.

B. La nécessité d'une réponse spécifique effective

246. Au regard du paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial, la responsabilité « consiste notamment dans la prévention [des] crimes […] par les moyens nécessaires et appropriés [nous soulignons] ». Les deux dernières décennies ont mis à l'honneur les activités de prévention et de nombreuses mesures ont été testées. La responsabilité de protéger n'a pas bouleversé fondamentalement la dynamique insufflée, mais a apporté un champ matériel, qui jusqu'ici, n'était pas envisagé comme unique et séparable d'autres objectifs l'incluant alors (1). Cela dit, la pratique préventive antérieure à la notion peut sans aucun doute servir de repère pour une mise en œuvre efficace de l'outil[1125]. En effet, certaines mesures employées avant la création de la responsabilité de prévenir sont déjà spécifiques (2).

[1121] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 33.
[1122] Pour une réflexion approfondie sur la responsabilité de reconstruire voy : HUNT C., « Côte d'Ivoire », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit.*, pp. 705-706. Voy. Aussi ADAMS S., « Libya », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 777-778.
[1123] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, 22 juillet 2016, A/70/999, para. 53.
[1124] Voy. *infra* paras. 352-361.
[1125] Voy. *infra* paras. 262-362.

1. Une absence de prise en compte de l'objectif visé

247. L'Organisation des Nations Unies est née avec l'ambition de « préserver les générations futures du fléau de la guerre »[1126], au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, sans la moindre idée que la décennie 1990 serait marquée par des événements désastreux, en particulier au Rwanda et en ex-Yougoslavie. À la suite de ces crises[1127], et devant l'impuissance de l'Organisation des Nations Unies, les rédacteurs de la Commission Carnegie de 1997 et le Secrétaire général de l'ONU, Kofi ANNAN, ont amorcé le passage d'une culture de réaction à une culture de prévention[1128]. Ainsi, le 29 novembre 1999, des débats se sont ouvert entre les quinze membres du Conseil de sécurité[1129]. À l'issue de deux jours de discussion sur « le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention des conflits armés », l'organe décisionnel de l'Organisation des Nations Unies s'est déclaré « résolu à chercher à prévenir les conflits armés dans toutes les régions du monde »[1130].

À partir de ce moment-là, et plus encore après le Rapport du Secrétaire général sur la prévention des conflits armés[1131], la mise en œuvre de la prévention des conflits a été activée – au moins en théorie –, le Secrétaire général déclarant que la prévention « [devant] être au cœur de toute notre action »[1132]. Les activités intégrées à cet objectif de prévention sont multiples, « que ce soit dans la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement durable, le renforcement des capacités nationales à gérer les conflits, la promotion de la démocratie et de l'état de droit, la réduction de la circulation des armes légères ou les activités de prévention directe telles que les bons offices, les missions du Conseil de sécurité ou les déploiements préventifs »[1133]. Si bien que lorsque la responsabilité de prévenir a

[1126] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, Préambule.
[1127] Le terme *crise* est ici utilisé pour englober tout le cycle de violence et pas uniquement la période spécifique durant laquelle des crimes ont été commis.
[1128] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général, Prévention des conflits armés, 7 juin 2001, A/55/985-S/2001/574, p. 1.
[1129] Conseil de Sécurité de l'O.N.U., Procès-verbal du 29 novembre 1999, S/PV.4072 ; Conseil de Sécurité de l'O.N.U., Procès-verbal du 30 novembre 1999, S/PV.4073.
[1130] Déclaration du Président du Conseil de sécurité de l'O.N.U., sur la protection des civils dans les conflits armés, Déclaration du 30 novembre 1999, S/PRST/1999/34, p. 1.
[1131] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général, Prévention des conflits armés, 7 juin 2001, A/55/985-S/2001/574, p. 1.
[1132] Rapport du Secrétaire de l'O.N.U., Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, 24 mars 2005, A/59/2005, para. 106.
[1133] *Ibid.*

été créée, des difficultés se sont dressées de façon immédiate pour dégager précisément les domaines dans lesquels il fallait agir pour l'exercer. Il existe des réticences – elles n'ont pas totalement disparu[1134] – à dissocier clairement la prévention des conflits armés et la prévention de crimes relevant de la responsabilité de prévenir, en témoigne la résolution dans laquelle le Conseil de sécurité réaffirme les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial relatives à la « protection des civils en période de conflit armé »[1135].

C'est ainsi que, née à la suite d'une pratique de prévention des conflits, la prévention des crimes de masse se voit attribuer des activités de prévention des conflits. En ce sens, la protection des enfants[1136], des réfugiés[1137], l'égalité homme/femme[1138], la lutte contre la pauvreté[1139], le développement[1140], ou encore la reconstruction des États[1141] sont évoqués par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Dans le rapport sur la mise en œuvre de la « responsabilité de protéger », on peut également lire une liste de domaines auxquels il faut s'intéresser particulièrement. On retrouve les « éléments de la bonne gouvernance (la primauté du droit, la compétence et l'indépendance de l'appareil judiciaire, le respect des droits de l'homme, la réforme du secteur de la sécurité, une société civile robuste, une presse indépendante et une culture politique favorisant la tolérance, le dialogue et la mobilité par-delà les rigidités et les injustices des politiques identitaires) »[1142]. L'Assemblée générale affirme d'ailleurs que « tout l'arsenal des instruments de prévention et de protection [sont] à la disposition des États membres, du système des Nations Unies, des organisations régionales et sous-régionales, et de leurs partenaires de la société civile »[1143].

[1134] Voy. *supra* paras. 140-141.
[1135] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La protection des civils dans les conflits armés, 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006).
[1136] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 36.
[1137] *Id.*, para. 35.
[1138] *Id.*, paras. 17, 25.
[1139] *Id.*, para. 43.
[1140] *Ibid.*
[1141] *Id.*, para. 23.
[1142] *Id.*, para. 44.
[1143] *Id.*, para. 10.

On ne peut pas bien sûr pas reprocher à l'Organisation des Nations Unies d'avoir un panel d'activités de prévention si riche. Par contre, ce n'est pas parce que les mesures utilisées peuvent être similaires à celles permettant de remplir d'autres objectifs qu'elles doivent être employées sans une adaptation précise à la prévention des crimes de masse.

Aussi, lorsque le Secrétaire général met en garde contre des « programmes onéreux ou des approches radicalement nouvelles »[1144], il n'hésite quand même pas à affirmer que la responsabilité de protéger est un domaine nouveau[1145]. Il ne fait pas de doute, selon lui, que « les principes associés à la responsabilité de protéger doivent être intégrés et incorporés dans les travaux en cours de l'Organisation »[1146]. C'est pourquoi il appelle au rattachement des « considérations et perspectives allant de pair avec la responsabilité de protéger » dans les activités des différents « services opérationnels, programmes, institutions et réseaux inter institutions »[1147], conformément à leur mandat respectif.

Cela étant, il faut bien garder en tête qu'en « matière de prévention des atrocités, il n'existe pas de « solution toute faite »[1148], pas de « formule magique »[1149] ; il convient donc de « faire des études de cas, pour tenter de rationaliser des expériences complexes »[1150]. L'une des erreurs serait, en l'espèce, d'insérer la responsabilité de prévenir dans tout programme de prévention, sans rechercher la spécificité inhérente à l'objectif singulier. Le fait qu'à aucun moment la prévention des crimes de masse n'ait été rapprochée du travail de la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale montre d'ailleurs à quel point la prévention des crimes de masse est – trop – associée à la prévention des conflits armés. Cette commission technique a été créée par la résolution 46/152 du 18

[1144] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 68 ; voy. paradoxalement para. 47 : « créer autant que possible de nouveaux programmes d'aide liés à la responsabilité de protéger ».
[1145] *Id*., para. 47.
[1146] *Id*., Annexe, para. 1.
[1147] *Id*., Annexe, para. 4.
[1148] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 33.
[1149] ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », *op. cit*., p. 5.
[1150] DECAUX E., « Avant-propos », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit*., p. 14.

décembre 1991 de l'Assemblée générale[1151], et si aujourd'hui cette commission a intégré la lutte contre le terrorisme dans ses activités quotidiennes, aucun mandat relatif aux crimes contre l'humanité et génocide ne lui a été confié. Pourtant, désignée comme « un forum d'échange d'expertise, d'expériences et d'informations en vue de développer des stratégies nationales et internationales et d'établir des priorités dans la lutte contre la criminalité »[1152], la Commission pourrait largement étendre son domaine d'expertise aux crimes relevant de la responsabilité de prévenir. Elles pourraient, à ce titre, mettre en œuvre des mesures spécifiques qui, en l'espèce, ne manquent pas.

2. Des mesures pourtant spécifiques avant 2005

248. La pratique montre que lorsqu'il existe un risque de crimes, certaines activités existantes s'avèrent efficaces en la matière. Ce travail ne suffirait pas à explorer toutes les mesures de prévention mises en œuvre avant 2005, et surtout, le cas échéant, il se réduirait à une compilation d'activités. C'est pourquoi il convient ici de relever celles qui sont communément admises comme les plus pertinentes en la matière, soit la diplomatie préventive (a) et le déploiement préventif (b).

a. La diplomatie préventive

249. La diplomatie préventive est un exemple de mesure qui répond à la définition de l'assistance, en ce sens que son esprit est adapté (i) et sa mise en œuvre flexible (ii).

i. Un esprit adapté

250. Depuis les conférences de La Haye de 1899 et 1907, l'idée de retarder le début de la guerre est devenue un axe majeur. Puis sont apparus l'interdiction, et

[1151] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Renforcement du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, en particulier de ses moyens de coopération technique, 28 janvier 2000, A/RES/54/131.
[1152] Pour plus d'information, consulter le site de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Url : https://www.unodc.org/unodc/fr/commissions/CCPCJ/.

donc l'effort de prévenir les guerres d'agression[1153], puis toutes guerres[1154], et, enfin, le recours à la force contre l'intégrité territoriale et la souveraineté politique d'un État[1155]. Afin que les membres de l'ONU n'utilisent pas la force, les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont dû mettre à disposition des États des mécanismes leur permettant de régler leurs différends. Le recours à des moyens pacifiques est d'ailleurs un des buts et principes des Nations Unies consacrés par l'article 2§4 de la Charte. Un chapitre entier est également consacré au Règlement pacifique des différends[1156]. L'article 33 du chapitre VI dispose donc que « les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ».

Si certains mécanismes d'arbitrage ont été utilisés dès leur création dans le système international, à l'image des procédures contentieuses et consultatives de la Cour internationale de Justice, c'est l'ancien Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI qui a réellement mis en lumière l'exercice de la diplomatie préventive en 1992, dans l'Agenda pour la paix[1157]. Il expose dans ce document la nécessité d'orienter la diplomatie sur la prévention « en tentant de déceler aussi tôt que possible les situations porteuses de conflits et de parer au danger, par la voie diplomatique avant que la violence ne se déclare »[1158]. Le but ultime de la diplomatie préventive est ainsi « d'éviter que les différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible »[1159]. Selon BOUTROS-GHALI, « le recours à la diplomatie est particulièrement souhaitable et efficace pour apaiser les tensions avant qu'elles ne provoquent un conflit […] ou

[1153] Pacte de la Société des Nations, 28 juin 1919, art. 12 et 15.
[1154] Convention de Paris, 27 août 1928, art. 1-3.
[1155] Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, chapitre VII.
[1156] *Id.*, chapitre VI.
[1157] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992.
[1158] *Id.*, p. 2.
[1159] *Id.*, p. 6, para. 20.

afin de le circonscrire et d'en éliminer les causes sous-jacentes »[1160]. Bien qu'il ne s'agisse pas expressément de crimes internationaux, il y a déjà cette idée de prévention de l'aggravation, de « circonscrire » les tensions.

ii. Une mise en œuvre flexible

251. Afin de réaliser les ambitions du Secrétaire général, un département des affaires politiques, « plateforme avancée pour la diplomatie préventive »[1161] a été créé. L'organe, « en fournissant une analyse des conflits, en planifiant et soutenant les activités des émissaires de la paix, et en assurant la supervision de plus d'une douzaine de missions politiques entreprises sur le terrain »[1162], permet un bon fonctionnement des opérations sur le terrain.

Le Secrétaire général a listé les acteurs, outils et instruments pertinents en matière de diplomatie préventive[1163]. Ainsi, en plus de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, on compte la Commission de consolidation de la paix[1164], les bons offices du Secrétaire général[1165], les envoyés[1166], les bureaux régionaux[1167], les missions politiques résidentes[1168], les opérations de maintien de la paix[1169], les groupes des amis et autres groupes d'appui diplomatique[1170], les missions d'établissement des faits et d'enquête[1171] ainsi que les équipes de pays des Nations Unies[1172].

[1160] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, para. 23.
[1161] Voy. la liste des Missions politiques et missions de bons offices sur le site du Département des affaires politiques. Url : http://www.un.org/undpa/fr/in-the-field/overview.
[1162] Pour une présentation de la diplomatie et de la médiation, voy. la description sur le site des Missions politiques et missions de bons offices sur le site du Département des affaires politiques. Url : http://www.un.org/undpa/fr/diplomacy-mediation.
[1163] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Les fruits de la diplomatie préventive, S/2011/552, 26 août 2011, paras. 15-34.
[1164] *Id.*, para. 15.
[1165] *Id.*, paras. 15-16.
[1166] *Id.*, paras. 18-21.
[1167] *Id.*, paras. 22-25.
[1168] *Id.*, paras. 26-28.
[1169] *Id.*, paras. 29-30.
[1170] *Id.*, para. 31.
[1171] *Id.*, para. 32.
[1172] *Id.*, paras. 33-34.

La diplomatie préventive conserve alors un panel assez large d'activités en ce qu'elle recouvre aussi toutes les « procédures formelles ou informelles d'établissement des faits »[1173]. Les rapports relatifs à la diplomatie préventive depuis l'Agenda pour la paix font référence à une méthode nécessaire pour une prévention efficace. Selon cette méthode, la confiance[1174] , la bonne foi[1175], la discrétion, le respect de la confidentialité, l'objectivité et la transparence[1176] doivent être au cœur du travail. En 2001, le Secrétaire général affirme d'ailleurs que si sa fonction est de plus en plus sollicitée « pour ce type d'action préventive, c'est parce que l'on reconnaît qu'[il] peut être efficace lorsqu'il mène une action discrète, sans se faire remarquer du public, même si les résultats ne sont pas toujours apparents ni faciles à évaluer »[1177].

252. On constate donc que la diplomatie préventive est davantage entendue comme un outil de médiation que de négociation, au sens où les parties devraient absolument aboutir à un accord.

b. Le déploiement préventif

253. Si Simon ADAMS fait de l'exercice du pouvoir militaire « une des idées fausses les plus corrosives et dangereuses sur la R2P » [1178], l'envoi de troupes à titre préventif est considéré comme un « outil »[1179] adaptable à l'exercice de la responsabilité de protéger (i). L'envoi de la FORDEPRENU en Macédoine, avant même la création de la notion de responsabilité de protéger en est un exemple d'efficacité (ii).

[1173] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, p. 6, para. 23.
[1174] *Id*., para. 24 ; voy. aussi Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Prévention des conflits armés, 7 juin 2001, A/55/985-S/2001/574, para. 52.
[1175] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, p. 6, para. 24.
[1176] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Agenda pour la paix : diplomatie préventive et questions connexes, A/RES/47/120, 10 février 1993, p. 2.
[1177] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Prévention des conflits armés, 7 juin 2001, A/55/985-S/2001/574, paras. 51-53.
[1178] ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », *op. cit*., p. 2. Texte original : « This reinforces one of the most corrosive and dangerous misconceptions about R2P – namely that it is fundamentally about exerting military power. »
[1179] *Id*, p. 4.

i. Un outil adaptable

254. Il existe deux types de déploiement préventif. Le premier « consiste à positionner des troupes dans une région […] dans le but principal de prévenir la dégradation de la situation »[1180]. En ce sens, le déploiement « peut aider de diverses manières à soulager les souffrances et à limiter ou contenir la violence »[1181] et constituer « une assistance humanitaire consentie de façon impartiale [de] la plus grande importance »[1182]. Le déploiement préventif permet ainsi de « rassurer les parties qui souhaitent régler un conflit par la négociation et dissuader les agresseurs »[1183]. Il peut s'agir de déploiement onusien, mais également de déploiement d'organisations régionales comme EUFOR-Althéa en Bosnie[1184], EUPOL en Afghanistan[1185] ou encore la Mission de surveillance à Aceh en Asie[1186].

Quant au second type, il concerne l'envoi de troupes « hors du territoire proprement dit de l'État ciblé »[1187]. Ayant « valeur de démonstration »[1188], ces actions permettent de renforcer « des initiatives diplomatiques, ou […] de surveiller ou d'appliquer des mesures non militaires telles des sanctions et des embargos »[1189]. On pense notamment aux troupes américaines envoyées en Estonie en février 2015 ainsi qu'à l'envoi par le Royaume-Uni de contingents en Ukraine sur la même période. Dans les deux cas, les troupes ont un mandat défensif, lequel n'autorisera « que dans de très rares cas – voire pas du tout – l'emploi de mesures de contrainte

[1180] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, p. 62.
[1181] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, para. 29.
[1182] *Ibid.*
[1183] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 104.
[1184] Union européenne, Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine.
[1185] Union européenne, Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).
[1186] Union européenne, Action commune 2006/202/PESC du Conseil du 27 février 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA).
[1187] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, 18 décembre 2001, p. 62.
[1188] *Ibid.*
[1189] *Ibid.*

pour obliger un adversaire à obtempérer »[1190]. Par contre, la différence majeure est la nécessité, pour le premier cas de figure, d'avoir le consentement de l'État dans lequel il existe un risque de crimes.

255. Certains documents font du déploiement préventif qui a eu lieu dans l'ex-République yougoslave de Macédoine au cours de la période 1992-1999, non seulement un « cas classique »[1191], mais également le « seul véritable cas de déploiement préventif »[1192]. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Secrétaire général de l'ONU fait aussi référence à trois autres situations. Ainsi, au moment du génocide des Tutsis du Rwanda, et du fait du consentement du Gouvernement, « le déploiement de forces de maintien de la paix, d'abord par l'Afrique du Sud, puis par l'Union africaine et enfin par l'ONU, a contribué à rétablir une certaine stabilité au Burundi »[1193]. De la même manière, alors que le déploiement de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone venait de commencer, « les forces du Revolutionary United Front, qui avaient perpétré de très nombreux crimes internationaux particulièrement odieux, ont rompu l'accord de paix et lancé une attaque de grande envergure contre la population et la Mission ». C'est pourquoi en 2000, « une modeste force d'intervention conduite par les Britanniques a aidé à protéger Freetown, relancer la Mission et rétablir la stabilité dans ce pays d'Afrique de l'Ouest aux prises à de grandes difficultés »[1194]. Enfin, en 2003, « l'opération Artémis, sous la conduite de l'Union européenne, a facilité le renforcement du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo dans la province d'Ituri, une région connue pour l'ampleur et la gravité des violations des droits de l'homme, notamment des violences sexuelles, qui y étaient perpétrées »[1195].

[1190] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, 18 décembre 2001, p. 62.
[1191] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 41.
[1192] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 104.
[1193] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 41.
[1194] *Id*., para. 42.
[1195] *Ibid.*

Si chacune de ces activités a été décidée antérieurement à l'adoption du Document final du Sommet mondial de 2005, elles « illustrent bien l'intérêt que peut représenter le déploiement, fondé sur le consentement, d'une présence militaire internationale pour prévenir l'escalade »[1196] d'une situation à risque.

ii. L'efficacité de la Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine

256. Le déploiement préventif en ex-République de Macédoine a « [contribué] à stabiliser un pays confronté à des tensions ethniques intérieures et extérieures »[1197] a été un « franc succès »[1198]. La gestion de la situation par la Force de déploiement préventif des Nations Unies est également un modèle d'assistance internationale au titre du second pilier[1199].

Il faut remonter au rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'ancienne République de Macédoine du 9 décembre 1992 pour comprendre la situation[1200]. Ce document contient les conclusions d'une mission de reconnaissance envoyée sur place du 28 novembre au 3 décembre. La mission recommande ainsi au Conseil de sécurité qu'un « petit détachement de la [Force de protection des Nations Unies] soit mis en place du côté macédonien des frontières avec l'Albanie et La République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), en étant essentiellement chargé d'une action préventive consistant à surveiller l'évolution de la situation et à signaler tout événement se produisant dans les zones

---

[1196] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 41.

[1197] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 41 ; voy. aussi ABIODUM W., « The possibility for preventive deployment, The case of Macedonia », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 241 : « Interethnic relation was a key issues ».

[1198] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 104.

[1199] ABIODUM W., « The possibility for preventive deployment, The case of Macedonia », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 231. A propos du déploiement préventif, voy. par ex. BOULANGER P., *Géographie militaire et géostratégie: Enjeux et crises du monde contemporain*, Paris : Armand Colin, Coll. U, 2011, 304 p. ; TARDY, T., *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, Louvain-la-Neuve : De Boek Université, Coll. Crisis, 2009, 280 p.

[1200] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine, S/24923, 9 décembre 1992.

frontalières qui pourrait saper la confiance et la stabilité en Macédoine ou menacer le territoire macédonien »[1201]. Le Conseil de sécurité validera cette demande[1202] et une partie des membres de la Force de protection des Nations Unies viendra sur le territoire macédonien, à la demande, d'ailleurs, de l'État en question[1203].

Ainsi, le mandat de la Force de protection des Nations Unies en Macédoine est exclusivement « d'ordre préventif et vise à surveiller et signaler tous faits nouveaux survenant dans les zones frontalières qui risquent de compromettre la stabilité de l'ex-République et d'en menacer le territoire ». Au moment des faits, le Secrétaire n'hésite pas à dire que « ce premier « déploiement préventif » de forces de maintien de la paix des Nations Unies est jusqu'à présent un succès et sert au Conseil de sécurité d'outils précieux et d'alerte précoce »[1204].

La situation s'est dégradée en juin 1994 avec l'incident du Cupino Brdo[1205]. Le Cupino Brdo est une montagne située au nord-est de la Macédoine entre la frontière avec la Serbie et la Bulgarie. Cette montagne a été un point stratégique pendant la Seconde Guerre mondiale, et le 14 juin 1944, le lieu d'une bataille importante entre les Macédoniens, Serbes, Bulgares et Allemands. Depuis, chaque année, de nombreux Serbes et Macédoniens se rendent au mémorial, installé à 250m de la frontière disputée. L'incident qui nous concerne débute en juin 1994 lorsque des soldats serbes ont occupé le sommet. Les Macédoniens ont répliqué très vite en postant une trentaine de soldats dans la zone et une centaine en attente. La tension est encore montée d'un cran au moment où les autorités macédoniennes ont refusé l'accès du mémorial aux Serbes.

La Force de protection des Nations Unies déployée en Macédoine s'est rapidement saisie de la question et a débuté des négociations entre les deux parties impliquées. L'opération onusienne a réussi à établir une zone tampon respectée par

---

[1201] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine, S/24923, 9 décembre 1992, para. 2.
[1202] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en ex-Yougoslavie, 11 décembre 1992, S/RES/795 (1992), para. 2.
[1203] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général conformément à la Résolution 871 (1993), 16 mars 1994, S/1994/300, para. 37.
[1204] *Ibid.*
[1205] ABIODUM W., « The possibility for preventive deployment, The case of Macedonia », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p.236-237. Les lignes qui suivent dans le corps du texte tentent d'en résumer les faits décrits aux pages susmentionnées.

les Serbes et les Macédoniens alors même que les jours précédents étaient caractérisés par des appels à la haine ethnique de part et d'autre. Cet incident illustre selon William ABODIUM « l'importance et l'efficacité d'un déploiement préventif [nous traduisons] »[1206].

Puis, entre l'automne 1994 et le début de l'année 1995, « la situation politique interne a été marquée par trois grands événements : la tenue d'élections parlementaires et présidentielles en octobre 1994, l'annonce des résultats du recensement de 1994 et l'aggravation des tensions entre le Gouvernement et des éléments de la population de souche albanaise ainsi qu'entre le Gouvernement et des éléments nationalistes au sein de la majorité d'origine macédonienne »[1207]. On note en particulier le fait que GEORGIEVSKI « a précisé que s'il était élu président, les Albanais seraient maintenus fermement à leur place [nous traduisons] »[1208]. Le gouvernement a en effet décidé de recenser la population présente sur le territoire « afin de déterminer avec précision la composition ethnique de la population »[1209]. Cette procédure, couplée avec un manque de considération ressenti par la communauté de souche albanaise[1210] et une situation économique fragile[1211], a altéré un peu plus la situation.

La Force de protection des Nations Unies devient alors la Force de déploiement préventif des Nations Unies après une demande du gouvernement[1212], une recommandation du Secrétaire général[1213] et la résolution 983 du Conseil de sécurité[1214]. Son mandat est resté inchangé tout au long de la mission même si

[1206] ABIODUM W., « The possibility for preventive deployment, The case of Macedonia », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 237. Texte original : « The importance and efficacy of preventive deployment ».
[1207] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 947 (1994) du Conseil de sécurité, S/1995/222, 22 mars 1995, para. 39.
[1208] ABIODUM W., « The possibility for preventive deployment, The case of Macedonia », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 237. Texte original : « made it clear that if he were elected president, ethnic albanians would be kept firmly in their place ».
[1209] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 947 (1994) du Conseil de sécurité, S/1995/222, 22 mars 1995, para. 41.
[1210] *Id*., para. 42.
[1211] *Id*., para. 43.
[1212] *Id.*, para. 84.
[1213] *Id*., para. 85.
[1214] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en Géorgie, 31 mars 1995, S/RES/983 (1995).

l'opération a été prorogée plusieurs fois et a vu son effectif évoluer[1215]. Ainsi, « elle [a continué] à dissuader les menaces et à prévenir des affrontements par sa présence, à surveiller les zones frontières, et à faire rapport au Secrétaire général sur tout fait susceptible de poser une menace à l'ex-République yougoslave de Macédoine, en particulier en surveillant et en signalant des trafics illicites d'armes et d'autres activités interdites conformément à la résolution 1160 (1998) »[1216].

L'opération a finalement pris fin en février 1999[1217], laissant l'image d'une « heureuse combinaison de Casques bleus de l'ONU et d'observateurs et médiateurs d'organisations régionales »[1218]. Autrement dit, l'efficacité de cette activité a remporté l'unanimité. Précisons toutefois que pour qu'une opération de maintien de la paix soit déployée, il faut non seulement l'accord de l'État, mais également une résolution du Conseil de sécurité.

[1215] Voy. en ce sens le répertoire de la pratique des Nations Unies, Chapitre V - organe subsidiaire du Conseil de sécurité, période de 1996 à 1999, pp. 178-180. Cette partie du répertoire est disponible en ligne à partir de l'adresse suivante : http://www.un.org/fr/sc/repertoire/96-99/96-99_5_French.pDf.

[1216] *Id*., p. 179.

[1217] L'opération aurait pu être prolongée, mais la Chine a émis un vote négatif au moment de l'adoption de la résolution. Voy en ce sens, Procès-verbal de la séance du 25 février 1999, S/PV.3982. Il en a été de même pour les Missions d'observations des Nations Unies en Géorgie et au Kosovo qui ont pris fin en juin de la même année faute d'un accord entre les membres du Conseil de sécurité sur la prorogation de son mandat. Voy. ici, Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, 2009, A/64/1, para. 55.

[1218] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 41.

Conclusion du Titre 2

257. L'examen de la responsabilité de protéger telle qu'envisagée par les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial offre la possibilité de distinguer l'ensemble des pièces qui constitue le fonctionnement de la responsabilité de prévenir. Plusieurs types d'acteurs sont d'abord concernés par la responsabilité principale, à partir du moment où ils disposent du contrôle effectif sur les personnes à protéger. La responsabilité subsidiaire est, quant à elle, portée par la Communauté internationale au sens large incluant l'Organisation des Nations Unies, mais aussi les organisations régionales et la société civile. Le recours à cette expression « volatile »[1219] permet en réalité de ne pas restreindre la liste et d'envisager une action de la société mondiale. Les entreprises privées que nous n'avons pas évoquées dans ce chapitre auraient aussi vocation à jouer un rôle particulier ; l'idée est que chaque acteur puisse agir en fonction de ses capacités.

Le mécanisme permettant d'activer telle ou telle responsabilité est également rigoureusement identifié dans la mesure où il est possible de faire émerger de la défaillance anticipée du primo-responsable, une prise en charge précoce par la communauté internationale. La frontière est toutefois assez poreuse puisque la responsabilité de la communauté internationale commence bien plus tôt que le moment où l'État ne protège plus sa population, par manque de capacités ou de volonté. En effet, la responsabilité de la communauté internationale prend forme à la fois à travers le travail d'alerte, action structurelle, mais aussi à travers une assistance conjoncturelle en cas de risque. Ce sont donc des responsabilités principales et subsidiaires qui s'exercent en partie simultanément.

[1219] MOREAU DEFARGES P., *La Communauté Internationale, op.cit.*, p. 8.

Conclusion de la première partie

258. La responsabilité de protéger n'est pas un alibi d'une « apparence généreuse et désintéressée »[1220], qui servirait, en fait, à justifier tout type d'ingérence. Les paragraphes 138 et 139 du Document final sont écrits de façon précise[1221] et donnent suffisamment d'éléments pour que l'on puisse, à l'aide de la doctrine et de la jurisprudence développées sur des questions proches, isoler une réponse à la problématique de la prévention des crimes de masse. La détermination d'un champ d'application singulier, ainsi que le dispositif de prévention spécifique peuvent apparaître comme un « vecteur de stabilisation et de sécurité »[1222] pour les États. En effet, le modèle envisagé ici offre la possibilité aux États d'accorder leur confiance à une notion en cours de construction. Ceci est essentiel pour une mise en œuvre, sinon systématique, du moins méthodique de la prévention. Il est intéressant de voir que l'expression « vecteur de stabilisation et de sécurité » est empruntée à Robert KOLB, qui, lui, l'utilise pour décrire le rôle du formalisme juridique. Si l'expression convient à la responsabilité de prévenir, c'est bien parce qu'elle est formalisée.

C'est ainsi qu'à partir de ce modèle, on peut réfléchir à la responsabilité de prévenir en tant qu'outil juridique formel. Le contenu de la responsabilité de prévenir semble ici répondre à une logique de construction juridique. Benoît FRYDMAN explique que « Peirce développe une logique constructiviste de la découverte scientifique dans laquelle l'objet, d'abord vague et indéterminé, est graduellement précisé et défini au moyen d'interprétations successives »[1223]. On pourrait penser que la responsabilité de protéger est restée vague et indéterminée. Or, avoir démontré que la responsabilité de prévenir est un modèle de prévention, permet désormais de l'envisager comme un outil d'un droit international de la prévention.

[1220] CROUZATIER J.-M., « Le principe de « la responsabilité de protéger » : une confusion de l'humanitaire et du militaire », *in* BEN ACHOUR R., *Responsabilité de protéger et révoltes populaires*, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, 211 p.
[1221] Voy. *infra* paras. 367-372.
[1222] KOLB R., *Interprétation et création du droit international, op. cit.*, p. 125.
[1223] FRYDMAN B., *Le sens des lois, Histoire de l'interprétation*, Bruxelles : Bruylant, 2005, p. 597.

Deuxième partie
UN OUTIL D'UN DROIT INTERNATIONAL DE LA PRÉVENTION

259. Georges GURVITCH, en se servant de la métaphore des différentes strates géologiques explique que

> *« tout droit inorganisé a toujours tendance à se recouvrir d'une pellicule plus stable et plus froide de droit organisé. Entre ces deux paliers fondamentaux de la réalité juridique subsiste cependant une tension perpétuelle dont les degrés d'intensité sont extrêmement variables. Sa tension vient du fait que le droit organisé dans son schématisme réfléchi ne peut jamais exprimer entièrement le droit inorganisé, à la fois plus dynamique et plus riche en contenu, ce dernier droit pouvant subsister sans cette croute organisée, tandis que l'inverse est impossible »*[1224].

Ces différentes strates sont reprises pas Robert KOLB qui met en avant le fait que « l'ordre juridique international est polynormatif : plusieurs couches de règles coexistent sur un même point »[1225].

On l'a vu en introduction, la question de la prévention des crimes de masse n'est pas nouvelle et ce n'est pas sans fondement que l'on évoque un droit international de la prévention. En son sein, la responsabilité de prévenir est un instrument juridique qui sert de moyen d'action pour prévenir les crimes de masse ; mais à quelle source du droit international rattacher cet instrument ? L'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice nomme les sources du droit international sur lesquelles se fonde la Cour. Il s'agit des conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige, de la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, ainsi que des principes généraux de droit reconnus

[1224] Développé dans DE FROUVILLE O., « Les organes onusiens de protection des droits de l'homme », *op. cit*., 13'47.
[1225] KOLB R., *Interprétation et création du droit international, op. cit.*, p. 148.

par les nations civilisées[1226]. À première vue, les textes émanant de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies ne sont pas directement mentionnés dans la liste des sources du droit international.

Ceci étant, s'en tenir à une telle conclusion reviendrait à éluder aussi bien le développement doctrinal que jurisprudentiel en la matière. En effet, si l'on parle désormais dans les manuels d'« acte concerté non conventionnel »[1227], c'est l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) qui a permis, dès 1971, de donner une force non négligeable aux textes émanant de l'Assemblée générale. Dans cette affaire, la Cour affirme qu'il « serait […] inexact de supposer que, parce qu'elle possède en principe le pouvoir de faire des recommandations, l'Assemblée générale est empêchée d'adopter, dans des cas déterminés relevant de sa compétence, des résolutions ayant le caractère de décision ou procédant d'une intention d'exécution »[1228].

Dès les premières années de fonctionnement de l'Organisation, l'Assemblée générale a été très active dans la production de textes à visée normative. Dans les années 50 et 60, l'Assemblée générale a en effet adopté « une série de résolutions décisives »[1229], notamment sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique[1230], le désarmement général et complet[1231], la prévention des transferts et de l'acquisition d'armes nucléaires[1232], et l'interdiction de déployer des armes nucléaires sur les corps

[1226] C.I.J., Statut, 26 juin 1945, art. 38.
[1227] DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A. (dir.), *Droit international public, op. cit.*, p. 944.
[1228] C.I.J., Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, *Avis consultatif*, 21 juin 1971, para. 105.
[1229] Site du Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies. Consulté le 10 avril 2017. Url : http://www.un.org/fr/disarmament/instruments/ga.shtml.
[1230] Voy. par ex. Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Contrôle international de l'énergie atomique, A/RES/496 (V), 13 décembre 1950 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Coopération internationale pour l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, A/RES/810(IX) A-B, 4 décembre 1954 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Réglementation, limitation et réduction équilibrée de toutes les forces armées et de tous les armements; conclusion d'une convention internationale (ou d'un traité international) concernant la réduction des armements et l'interdiction de l'arme atomique, de l'arme à l'hydrogène et des autres types d'engins de destruction massive, A/RES/1148(XII), 14 novembre 1957.
[1231] Voy. par ex. Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Question du désarmement général et complet, A/RES/2602(XXIV)A-A/RES/2602(XXIV)F, 16 décembre 1969.
[1232] Voy. par ex. Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Renonciation des États à toute action pouvant faire obstacle à la conclusion d'un accord sur la non-prolifération des armes nucléaires, A/RES/2149(XXI), 4 novembre 1966.

célestes, sur le fond des mers et des océans et en Amérique latine[1233]. Les effets de ces résolutions sont significatifs dans la mesure où celles-ci « constituèrent la base des conventions multilatérales de maîtrise des armements négociées par le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement et par la Conférence du Comité du désarmement, deux instances ayant succédé au Comité des dix puissances sur le désarmement »[1234].

Dans le même ordre d'idée, on peut noter que, sous l'influence du groupe des pays dit « non-alignés », l'Assemblée générale a, entre 1960 et 1980, multiplié les résolutions qui ont accompagné les évolutions du monde, et en particulier, « les résolutions sur l'octroi de l'indépendance au pays et peuples coloniaux, sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ou la charte des droits et devoirs économiques des États sont porteuses de principes nouveaux visant à rééquilibrer les relations internationales, perçues comme trop favorables aux pays développés : droit de choisir librement son système économique, social, culturel, droit de réglementer, d'organiser et d'organiser et de nationaliser l'exploitation des ressources naturelles, devoir des pays développés d'accorder des préférences tarifaires généralisées aux pays en développement »[1235]. L'Assemblée générale a ainsi permis à l'Organisation des Nations Unies d'être utile dès les premières décennies de son fonctionnement, alors même que le Conseil de sécurité, organe décisionnel, était bloqué par le contexte de la Guerre froide.

Les débats doctrinaux en la matière ont d'ailleurs proliféré à l'époque. Alain PELLET, n'a pas hésité à évoquer « l'abondance de la « productivité normative » de l'Assemblée générale », dans un article sur la formation du droit international dans le cadre des Nations Unies[1236]. Partant de la Charte des Nations Unies, il rappelle que l'article 13§1.a. « charge 1'Assemblée générale de provoquer des Études et de faire des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du

[1233] Voy. par ex. Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Nécessité de suspendre d'urgence les essais nucléaires et thermonucléaires, A/RES/2343(XXII), 19 décembre 1967 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Nécessité de suspendre d'urgence les essais nucléaires et thermonucléaires, 20 décembre 1968.
[1234] Site du Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies. Consulté le 10 avril 2017. Url : http://www.un.org/fr/disarmament/instruments/ga.shtml.
[1235] Conseil d'État français, *Étude annuelle 2013 - Le droit souple*, *op. cit.*, pp. 24-25.
[1236] PELLET A., « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », *E.J.I.L.*, 1995, vol. 6, n° 1, para. 8.

droit international et sa codification »[1237]. L'Assemblée générale agit en réalité dans le sens de l'utilité du droit tel que défini par Catherine THIBIERGE : influencer les acteurs[1238]. Le verbe 'influencer' pourrait en fait servir de « chapeau » pour toute une gamme d'actions du droit mentionnées par Alain PELLET. Selon lui, le droit peut « être incitatif, recommandé, exhortatoire ou, à l'autre bout du spectre, impératif et « cogens » ; « la normativité » [étant] « n'en déplaise à certains, […] devenue relative »[1239]. Cette précaution étant énoncée, Alain PELLET dresse également la liste des résolutions qui ont, selon lui, « constitué des jalons normatifs et exercé une influence qui va très au-delà de leur nature « recommandataire » »[1240].

Mohamed BEDJAOUI a, lui aussi, fait une analyse du mode d'utilisation des résolutions de l'Assemblée générale en affirmant « que la résolution exerce sur les pays du Tiers monde une séduction réelle par sa souplesse, sa rapidité et la sécurité que ces pays en tirent par la maîtrise de cette technique grâce à leur nombre »[1241].

260. Peut-être de manière un peu paradoxale, cette souplesse a-t-elle permis aux États de s'approprier le concept de responsabilité de protéger, et à d'autres acteurs, en particulier le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, d'en développer le contenu. En effet, lors du Sommet mondial, les États membres ont confié à l'Assemblée générale le rôle de « poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en

[1237] PELLET A., « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », *op. cit.*, para. 3.
[1238] Voy. *supra* para. 21.
[1239] PELLET A., « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », *op. cit.*, para. 5.
[1240] *Id.*, para. 12 : « Il n'est que de songer au formidable tournant dans la conception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'a constitué la résolution1514(XV) qui a induit une inversion totale de l'interprétation de la Charte en la matière : de « colonialiste » qu'elle était à l'origine (et elle l'était indiscutablement, ne fût-ce que du fait de son chapitre XI, la « Déclaration relative aux territoires non autonomes »,qui encadrait (modestement) le régime colonial, sans aucunement le réprouver), elle est devenue un instrument anti-colonial. […]. Le droit de la décolonisation est loin d'être un exemple isolé ; la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la résolution 1803 (XVII) sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, la Déclaration de 1963 des principes juridiques régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation extra-atmosphérique, celles de 1965 ou de 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États, de 1970 sur les principes régissant le fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, la Déclaration de Manille de 1982 sur le règlement pacifique des différends ou la Déclaration sur le droit au développement. »
[1241] BEDJAOUI M., *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris : UNESCO, 1979, 296 p.

ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international ». C'est pourquoi, chaque année depuis 2009, le Secrétaire général fournit un rapport sur la responsabilité de protéger[1242].

Si le premier rapport présentait une stratégie globale de mise en œuvre, les suivants se sont concentrés sur des points précis. Le second portait ainsi sur l'alerte rapide et évaluation[1243], le troisième sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la notion[1244], le quatrième sur l'organisation d'une réaction prompte et décisive[1245], le cinquième sur la responsabilité des États et la prévention[1246], le sixième sur l'assistance internationale[1247], le septième sur l'engagement essentiel et constant nécessaire à la mise en œuvre de la responsabilité[1248], et le huitième, sur une stratégie de mise en œuvre de l'action collective au cours des 10 prochaines années[1249]. Le neuvième, qui devrait être publié prochainement, porte sur la redevabilité et la transparence de la prévention

[1242] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général : Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 27 juin 2011, A/65/877 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, 25 juillet 2012, A/66/874 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 13 juillet 2015, A/69/981 ; Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, 22 juillet 2016, A/70/999.

[1243] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général, Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864.

[1244] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 27 juin 2011, A/65/877.

[1245] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, 25 juillet 2012, A/66/874.

[1246] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929.

[1247] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, 11 juillet 2014, A/68/947.

[1248] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 13 juillet 2015, A/69/981.

[1249] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, 22 juillet 2016, A/70/999.

mise en œuvre par les États et au titre de l'assistance internationale[1250]. On constate que ces rapports sont bien plus liés à l'opérationnalisation de la notion qu'à sa compréhension théorique. C'est d'ailleurs notamment pour cela que l'observation de sa mise en œuvre prime souvent sur l'étude théorique, qui, elle reste très (trop) souvent centrée sur le lien entre responsabilité de protéger et recours à la force[1251].

Ce centrage sur la mise en œuvre de la notion vient en réalité du fait qu'elle s'est d'abord imposée dans les faits. Mettre en lumière cette efficacité opérationnelle est, dès lors, essentiel ; mais cela ne rend pas compte de la totalité de l'apport de la responsabilité de prévenir. Étudiée, analysée et utilisée par des chercheurs, des diplomates et les organes chargés de sa mise en oeuvre, la notion s'est effectivement forgé une place – que personne ne peut ignorer –, jusqu'à faire l'objet d'un développement de plusieurs pages, au sein d'une opinion dissidente formulée par le juge Pinto DE ALBUQUERQUE, à la fin d'un arrêt de grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme[1252].

261. Il semble alors que si la responsabilité de prévenir produit des effets par elle-même, elle vient aussi renforcer le droit tel qu'il existe aujourd'hui. Le rôle de la responsabilité de prévenir peut ici s'analyser selon une méthode inductive[1253] : pour avoir un impact sur les faits – la prévention réelle des crimes de masse – elle doit elle-même prendre place dans la pratique du droit – au sens de l'application d'un ensemble de règles de droit international.

[1250] Au moment de la rédaction de cette étude, le rapport *Accountability for national atrocity prevention and international assistance: building upon existing good practices* est en cours de publication.
[1251] Voy. *supra* para. 4.
[1252] Cour E.D.H. (GC), Sargsyan c. Azerbaïdjan, *Arrêt*, 16 juin 2015, Opinions séparées, opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, pp. 116-153, en particulier paras. 21-35.
[1253] Type de raisonnement consistant à remonter, par une suite d'opérations cognitives, de données particulières (faits, expériences, énoncés) à des propositions plus générales, de cas particuliers à la loi qui les régit, des effets à la cause, des conséquences au principe, de l'expérience à la théorie.

C’est ce chemin qu’il nous faut maintenant suivre pour tenter de situer la responsabilité de prévenir par rapport au droit international. Autrement dit, en partant de la mise en œuvre de la responsabilité de prévenir et de son efficacité prouvée (Titre 1), on peut remonter à la responsabilité de prévenir envisagée comme un réel adjuvant du droit existant (Titre 2).

Plan de la deuxième partie :

Titre 1 – Une mise en œuvre à l’efficacité prouvée
Titre 2 – Un adjuvant du droit existant

Titre 1 – Une mise en œuvre à l'efficacité prouvée

262. Selon Emmanuel DECAUX, « on évoque les crises au bord du gouffre, mais jamais les succès de la 'diplomatie tranquille' pour reprendre le titre de Max van der Stoël »[1254]. Moins « spectaculaires » qu'une opération militaire, ces actions de prévention sont rarement mises en avant, même lorsqu'elles ont fonctionné. Ce sont pourtant ces activités-là qui découlent de la mise en œuvre de la responsabilité de prévenir. En les étudiant, on constate que ces mesures, prises parfois sans utilisation expresse de la notion de responsabilité de prévenir, s'avèrent particulièrement efficaces. Bien qu'il soit difficile de mesurer les progrès accomplis depuis la création de la notion – et de quantifier à quel point ces progrès sont la conséquence directe de son existence –, cette évolution positive est visible à tous les stades de la prévention[1255], y compris au niveau de l'alerte, mesure intégrée à l'acception de la prévention utilisée dans cette étude[1256].

Avant 2005, et même plus récemment[1257], le système d'alerte ne fonctionnait pas de manière optimale. Pourtant, aujourd'hui, les personnes et entités réalisant un travail d'enquête ne manquent pas : « plusieurs centaines de fonctionnaires des Nations Unies surveillent quotidiennement la situation dans tel ou tel pays »[1258]. Ce qui est plus complexe en revanche est le fait que les données recueillies puissent fournir des informations et analyses de qualité **«** fondées sur des travaux de recherche objectifs »[1259] et « précis »[1260], eu égard au champ matériel de la responsabilité de prévenir. En réalité, « un tel traitement exige d'abord une bonne épidémiologie des catastrophes, un réseau d'alerte efficace et une écoute des avis

[1254] DECAUX E., « Avant-propos », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 14.
[1255] Voy. *supra* paras. 241-245.
[1256] Voy. *supra* para. 8.
[1257] Voy. *supra* para. 229.
[1258] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 38.
[1259] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 98.
[1260] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *op.cit.*, para. 3.12.

et messages émanant de ce réseau »[1261]. En l'espèce, les outils ont ici été améliorés, parfois créés, si bien que le risque est désormais identifiable (Chapitre 1). De cette évolution positive dans la détermination du risque découle une mise en œuvre de mesures prises au moment opportun. C'est ainsi que même après seulement quelques années de pratique, on peut dire que le bilan est déjà positif (Chapitre 2).

Plan du Titre :

Chapitre 1 – Un risque désormais identifiable
Chapitre 2 – Un bilan déjà positif

[1261] BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, *op. cit.*, p. 245.

Chapitre 1 – Un risque désormais identifiable

263. Depuis l'adoption de la responsabilité de prévenir, le système d'alerte s'est considérablement amélioré. Les données concernent désormais toutes les populations et sont traitées en permanence. Edward LUCK le rappelait encore récemment : « je voudrais seulement regarder dix ou douze situations dans le monde, mais nous devons, de façon régulière, regarder jusqu'à vingt, dans le petit bureau que Francis Deng et moi partageons [nous traduisons] »[1262]. Les situations considérées à risque sont nombreuses, non pas nécessairement parce qu'il y a plus de risque qu'avant, mais parce que l'analyse est continue (Section 1) et découle d'un cadre d'analyse scientifique (Section 2).

Section 1 – Une analyse continue

264. Les différents textes relatifs à la responsabilité de protéger ne prévoient pas directement l'établissement d'un organe de surveillance[1263]. C'est pourquoi le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a œuvré afin de regrouper toutes les données disponibles au sein du système d'alerte gravitant autour du Bureau conjoint, non sans oublier les autres acteurs susceptibles de contribuer à cette tâche. Depuis lors, l'alerte suit une organisation centralisée (§1) et une méthode coordonnée par le Bureau conjoint des conseillers spéciaux (§2).

[1262] LUCK E., « The Role of the Special Adviser on the Responsibility to Protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 64. Texte original : « I wish I could only look at ten or twelve situations around the world, but we have to, on a regular basis look at as many as twenty, in the small office that Francis Deng and I share. »

[1263] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la prévention du génocide, 9 mars 2009, A/HRC/10/25, para. 53.

§1. Une organisation centralisée

265. Le Secrétaire général a donné pour mission au Bureau conjoint de « [faire] appel à un examen minutieux des faits ainsi qu'à des analyses et consultations politiques approfondies, sans publicité excessive »[1264], et sans alerter inutilement le grand public et créer des mouvements de réaction imprévus. Le but est ainsi de pouvoir « exploiter rapidement la somme considérable de ressources disponibles dans le cadre des Nations Unies pour mener ses propres actions de surveillance »[1265].

Ainsi, le Bureau travaille « selon une démarche systématique »[1266] à partir « des informations classifiées ou du domaine public issues de sources fort diverses »[1267] que le bureau reçoit quotidiennement. Celui-ci effectue un « tri initial »[1268], possible grâce aux facteurs et indicateurs du cadre d'analyse du Secrétaire général[1269]. Le cadre d'analyse permet en effet au Bureau conjoint de « déterminer la probabilité »[1270] que des atrocités soient commises notamment grâce aux « premières phases de la surveillance ». Il propose finalement « un ensemble d'éléments [permettant] de procéder à des évaluations qualitatives et systématiques du risque d'atrocités criminelles »[1271].

Le Bureau conjoint utilise également une « base de géo-données » qui regroupe « toutes les informations utiles telles que les incidents de sécurité, actes de violence et violations des droits de l'homme ». Ainsi, « chacun des

[1264] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, résumé.
[1265] *Ibid*.
[1266] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit*., pp. 209-210.
[1267] *Ibid.*
[1268] *Ibid.*
[1269] *Ibid.*
[1270] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 6.
[1271] *Id*., p. 7.

collaborateurs du Conseiller spécial est censé approfondir ses recherches sur tout fait suscitant quelque inquiétude » à partir de la grille d'analyse[1272].

266. Les conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger enquêtent aussi eux-mêmes, lorsqu'ils partent en mission sur le terrain. À titre d'exemple on peut noter la mission menée du 22 novembre au 5 décembre 2008 dans la région des Grands Lacs concernant la situation dans le Nord-Kivu [1273]. Lors de sa mission, le Conseiller spécial « a très clairement mesuré combien les Tutsis étaient exposés et mis à l'index lors d'une réunion avec les représentants de la société civile locale à Goma, au cours de laquelle les représentants des Hunde, Nande, Nyanga, Hutu et Twa ont tous exprimé les mêmes sentiments, donnant l'impression qu'une alliance contre les Tutsis se profilait à l'horizon »[1274]. Par ailleurs, le Conseiller spécial rapporte qu'il « a été informé que des messages de haine, en particulier contre les Tutsis, [étaient prononcés] parfois publiquement, par des représentants d'autres groupes ethniques et dirigeants de groupes armés, et [étaient diffusés] par certaines radios locales et sur des sites Web. En ces occasions, les Tutsis seraient représentés comme des occupants étrangers et des exploitants illégaux des ressources naturelles nationales de la République démocratique du Congo » [1275]. Selon lui, « ces déclarations publiques et émissions peuvent également avoir pour message une incitation à expulser les Tutsis du pays ». Dans ces conclusions, « le Conseiller spécial n'exclut pas la possibilité que différentes parties au conflit parviennent facilement à manipuler la haine ethnique jusqu'à la transformer en intention de détruire un groupe ethnique spécifique, qu'il s'agisse des Tutsis ou d'un autre groupe ethnique, si des mesures appropriées ne sont pas prises rapidement pour remédier aux causes profondes de la crise »[1276].

[1272] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit*., p. 211.
[1273] Voy. en ce sens Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides sur la mission qu'il a effectuée du 22 novembre au 5 décembre 2008 dans la région des Grands Lacs concernant la situation dans le Nord-Kivu, S/2009/151, 19 mars 2009.
[1274] *Id.*, para. 18.
[1275] *Id.*, para. 49.
[1276] *Id.*, para. 49.

On peut aussi noter la mission du Conseiller spécial en Guinée du 7 au 22 mars 2010 du fait de la tension entre différents groupes en Guinée[1277]. En l'espèce, l'objectif de la mission était d'examiner l'accroissement des tensions interethniques dans la région forestière. Lors de sa visite, le Conseiller spécial a rencontré des chefs religieux, le conseil des sages de la Basse Guinée, Moyenne Guinée, Haute Guinée et de la région de la Guinée Forestière. Il a également discuté avec des experts de la société civile, le gouverneur de la région de la Guinée Forestière, des groupes de femme de Conakry et Nzérékoré, ainsi que des membres de l'équipe de pays des Nations Unies. Dans une deuxième phase, il a échangé avec des membres du gouvernement, dont le Premier ministre du gouvernement de transition, Jean-Marie DORE[1278]. Ses observations l'ont finalement amené à conclure que le risque était modéré, mais non négligeable[1279].

Les membres du Bureau conjoint se déplacent donc régulièrement. Depuis le début de l'année 2017, le Conseiller spécial s'est d'ailleurs rendu dans plusieurs pays dont le Myanmar[1280], le Soudan du Sud[1281] et la République démocratique du Congo[1282].

267. Le Bureau conjoint n'est pas seul dans cette entreprise, mais compte de nombreux partenaires au sein des organes interdépartementaux, départements, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies qui, eux, « tiennent compte à la fois des conflits et de la responsabilité de protéger » [1283] sans avoir

[1277] Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général de l'O.N.U., chargé de la prévention des génocides sur la mission en Guinée (7-22 mars 2010).
[1278] Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides sur la mission en Guinée (7-22 mars 2010), paras. 7-8.
[1279] *Id*., paras. 49-52.
[1280] Voy. en ce sens DIENG A., « Statement by United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide following OHCHR's report on the situation in northern Rakhine State, Myanmar », [en ligne], 7 février 2017. Consulté le 8 février 2017. Url : https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/20170206%20Statement_Myanmar_reaction%20to%20OHCHR%20report_Final.pdf.
[1281] DIENG A., « Statement by Adama Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, on the situation in South Sudan » [en ligne], 7 février 2017. Consulté le 8 février 2017. Url : https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Statement%20S%20Sudan%20Kajo-Keji.pdf.
[1282] DIENG A., « Statement by United Nations Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide, on his visit to the Democratic Republic of the Congo», [en ligne] 24 juin 2017. Consulté le 25 juin 2017. Url : https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/24062017%20Statement_SA%20Mission%20to%20DRC%20Final.pdf.
[1283] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 43.

nécessairement pour mandat spécifique d'étudier les situations dans lesquelles des crimes risquent d'être commis. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, par exemple, travaille sur la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays. On sait qu'il existe un lien entre la violation des droits de l'homme et les crimes contre l'humanité[1284]. À ce titre, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est donc amené à partager le résultat de ces enquêtes avec le Bureau conjoint, qui, lui, coordonne les données récoltées sur les risques spécifiques de crimes de masse.

§2. Une méthode coordonnée par le Bureau conjoint des Conseillers spéciaux

268. Le Bureau conjoint des Conseillers spéciaux travaille aussi bien en partenariat avec d'autres entités onusiennes (A), qu'avec des acteurs extérieurs à l'Organisation (B).

A. L'apport déterminant d'autres entités onusiennes

269. Afin de remplir sa mission, et pour éviter qu'un même travail ne soit effectué plusieurs fois par différents acteurs, le Bureau conjoint fait appel à d'autres entités onusiennes.

À titre d'exemple, les Départements des affaires politiques et des opérations de maintien de la paix disposent « de spécialistes qui, 24 heures sur 24, suivent l'évolution de la situation ». Les membres des opérations déployés sur place « suivent et étudient les faits nouveaux et les incidents, et servent ainsi de mécanisme d'alerte rapide »[1285]. Certaines opérations de maintien de la paix ont même intégré des Stratégies d'alerte rapide[1286].

[1284] Voy. *supra* paras. 142-143.

[1285] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 18.

[1286] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le Soudan et le Soudan du Sud, 27 mai 2014, S/RES/2155 (2014), para. 4 : « Décide d'assigner à la MINUSS le

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme partage – alors même que cela n'est pas inscrit dans son mandat initial[1287] – avec le Bureau conjoint, « son réseau de responsables pays » pour « observer la situation des droits de l'homme à travers le monde ». Ayant établi « une présence sur le terrain dans une cinquantaine de pays, [il] est devenu une ressource mondiale pour […] mener des activités de suivi, de mobilisation et d'éducation »[1288]. Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme permettent également à des experts indépendants ou rapporteurs spéciaux « de présenter des rapports et d'apporter des conseils en matière de droits de l'homme dans une perspective thématique ou par pays[1289] « au même titre que les indicateurs d'atrocités dans l'examen périodique universel (EPU) du conseil des droits de l'homme »[1290].

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires dispose également « de spécialistes qui, à partir du siège, surveillent la situation dans chaque pays en crise »[1291]. Il possède également « les moyens de convertir certains types de données en cartes indiquant les régions où les populations peuvent être [en situation de vulnérabilité] »[1292]. Qui plus est, « la Section de l'alerte rapide et de la planification

---

mandat suivant, et l'autorise à user de tous moyens nécessaires pour s'acquitter des tâches suivantes : a) Protection des civils […] iii) Mettre en œuvre à l'échelle de la Mission une stratégie d'alerte rapide coordonnant la collecte, le contrôle, la vérification et la diffusion des informations, l'alerte rapide et les mécanismes de réaction, pour notamment parer à l'éventualité d'attaques futures contre le personnel et les installations des Nations Unies ».

[1287] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Haut-Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme, 7 janvier 1994, A/RES/48/141.

[1288] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 35.

[1289] Pour plus d'information, voy. le site des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme : http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/SP/Pages/WelcomePage.aspx.

[1290] Assemblée générale de l'O.N.U., Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, dialogue interactif informel, 12 juillet 2011, A/11112, p. 5.

[1291] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/engagement_partners.shtml Voy. également : Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 20.

[1292] Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/engagement_partners.shtml ; voy. également : Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les

des mesures d'urgence du Bureau de la coordination des affaires humanitaires utilise à la fois des indicateurs quantitatifs et des indicateurs qualitatifs pour déterminer les risques de situations d'urgence humanitaire dans les différentes régions du monde »[1293].

Le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du Programme des Nations Unies pour le développement observe et analyse les situations. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés « observe en permanence la situation dans le monde » grâce à ses spécialistes sur le terrain qui peuvent « évaluer et suivre le degré et l'ampleur des violations des droits de l'homme[1294]. Les travaux du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés « ont [d'ailleurs] largement contribué à protéger des victimes potentielles contre la menace d'un génocide et d'autres violations relevant de la responsabilité de protéger »[1295].

270. Un exemple concret nous permettra ici de mieux appréhender l'apport de ces différentes entités. Les tensions interreligieuses en République centrafricaine ont déjà permis d'appuyer certains développements[1296] et le fait que la situation se soit malheureusement dégradée à nouveau à l'été 2017 nous permet de l'utiliser encore. En l'espèce, plusieurs fonctionnaires onusiens se sont rendus sur place dans le courant des mois de juin et juillet. Marie-Thérèse KEITA BOCOUM, L'Experte indépendante des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme, est notamment allée dans le pays entre le 7 et le 16 juin 2017. Le Directeur des opérations du Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires (OCHA), John GING, a également effectué un voyage dans le pays du 11 au 13 juin 2017. Le Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux opérations de maintien de la paix, Jean-Pierre LACROIX est lui aussi allé sur place, notamment pour discuter avec les responsables de la force de la Mission des Nations Unies dans le pays

activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 39.

[1293] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864, para. 8.

[1294] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 25.

[1295] *Ibid.* ; voy. également Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 35.

[1296] Voy. *supra* paras. 216, 219.

(MINUSCA)[1297]. D'autres entités sont par ailleurs déjà sur place, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) qui s'est déclaré, à la fin juin, vivement préoccupé par la reprise des violences dans certaines régions. À Zemio en particulier, près de la frontière avec la République démocratique du Congo (RDC), le personnel de l'agence onusienne pour les réfugiés a dénoncé « des tirs intenses à l'arme lourde depuis mardi »[1298].

On perçoit ici la richesse des informations disponibles. Le Bureau conjoint ne peut pas se priver des données récoltées par les missions envoyées sur place, ou déjà sur place, d'autant plus que son personnel restreint l'empêche de se rendre en permanence dans les régions à risque. Il en est de même avec les informations en possession d'acteurs extérieurs à l'Organisation des Nations Unies.

B. Le concours d'acteurs extérieurs à l'Organisation

271. Le Bureau conjoint n'hésite pas à s'appuyer sur le travail d'enquête et de récolte des données d'autres acteurs. À ce titre, il a développé un partenariat actif avec des organisations régionales et sous-régionales (1), mais également avec la société civile (2).

1. L'appui des organisations régionales et sous-régionales

272. Les organisations régionales et sous-régionales sont également des partenaires privilégiés du Bureau conjoint en particulier parce que la plupart d'entre elles ont développé un système d'alerte précoce. En effet, l'Union européenne s'est dotée du EEAS conflict early warning system[1299], l'Union africaine du Système Continental d'Alerte Rapide (SCAR)[1300], l'Autorité intergouvernementale pour le

[1297] UN news, 30 juillet 2017.
[1298] UN news, 30 juin 2017.
[1299] Site du EEAS : http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/factsheets_europe_day_2014/factsheet_eu-conflict-early-warning-system_en.pdf.
[1300] Voy. notamment le manuel du Système continental d'alerte rapide (SCAR). Consulté le 4 mai 2017. Url : http://www.peaceau.org/uploads/cews-handook-fr.pdf. Notons que le groupe des sages de l'Union africaine utilise le cadre d'analyse des conseillers spéciaux. Voy. en ce sens Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Rapport du Secrétaire général, 28 juin 2011, A/65/877-S/2011/393*, para. 27.

développement (IGAD) du Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN)[1301], et l'Organisation des États américains d'un Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (MESECVI).

Les quinze membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont également mis en place un système d'alerte précoce et de réponse rapide ayant pour acronyme ECOWARN[1302], au même titre que la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs a créé un Comité pour la prévention et la répression du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et toutes les autres formes de discrimination[1303].

L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) dispose aussi d'un dispositif d'alerte rapide, et bien qu'il soit exclusivement tourné vers la prévention des catastrophes naturelles[1304], on pourrait imaginer qu'une unité dédiée à la prévention des crimes relatifs à la responsabilité de protéger soit créée. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) détient, elle aussi, un organe chargé de l'alerte, l'Early Warnings Unit[1305].

En outre, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe a créé en 1992 le Haut-Commissariat pour les minorités nationales, dont une des missions est de déceler les tensions ethniques. Eu égard à cette finalité, c'est « un instrument de prévention […] au stade le plus précoce possible »[1306].

[1301] Voy. le site du mécanisme de réponse et d'alerte rapide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement : http://www.cewarn.org/index.php?option=com_contentetview=articleetid=51et Itemid=53etlang=en.

[1302] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 37 ; voy. aussi Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 24.

[1303] Voy. le site du Comité pour la prévention et la répression du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et toutes les autres formes de discrimination de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Url : http://icglr.org/index.php/en/genocide-prevention.

[1304] Site du dispositif d'alerte rapide de l'A.S.E.A.N. : http://haze.asean.org/.

[1305] Site de l'Early Warnings Unit de la Communauté de développement de l'Afrique australe. Url : http://www.sadc.int/news-events/news/sadc-experts-meet-draft-regional-counter-terrorism-strategy

[1306] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 37.

273. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies n'hésite pas à dire que tous ces outils, « mis au point par l'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine, l'Union européenne, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) […] nous permettent désormais d'anticiper les risques »[1307]. Il y a toutefois assez peu d'informations sur le cheminement des informations et il est difficile de dire qu'aujourd'hui il y a une procédure automatique allant des systèmes d'alerte des organisations régionales vers les Conseillers spéciaux, puis vers le Secrétaire général, pour ensuite arriver à l'Assemblée générale et, enfin, au Conseil de sécurité. La question de cette progression des données se pose aussi pour la société civile qui est de plus en plus impliquée.

2. L'implication de la société civile

274. La société civile a également un rôle « majeur à jouer pour informer »[1308] et enquêter. Elle a pour mission de « surveiller les crises potentielles sur le terrain ou à distance […] en recherchant en particulier des indicateurs d'atrocités de masse [nous traduisons] »[1309]. Le Bureau conjoint mentionne de multiples organisations, - *ie* international Crisis Group, Human Rights Watch, Amnesty International, le Centre international pour la justice transitionnelle, le Groupement international pour les droits des minorités, le Mouvement fédéraliste mondial, la Coalition pour la Cour pénale internationale, Genocide Watch, l'Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation, la Global Action to Prevent War, Genocide and Internal Armed Conflict. En fait, les deux moteurs du travail d'enquête de la

[1307] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, 22 juillet 2016, A/70/999, para. 29.
[1308] ELIASSON J, « Conférence de presse du Vice-Secrétaire général des Nations Unies, M. Jan Eliasson, sur l'initiative « Les droits avant tout » », UN news, 19 décembre 2013 [en ligne]. Consulté le 19 décembre 2013. Url :http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31709.
[1309] International coalition on the Responsibility to Protect, « A Toolkit on the Responsibility to Protect » [en ligne]. Consulté le 11 avril 2015. Url : http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Toolkit%20on%20the%20Responsibility%20to%20Protect%20high%20res.pdf, p. 36. Texte original : « Monitoring potential crises on the ground or remotely through fact-finding initiatives and social and traditional media monitoring, looking in particular for indicators of mass atrocities, including incitement, attacks on minority communities, and sexual and gender-based violence ».

société civile en la matière[1310] sont le *Global Centre for the Responsibility to protect* (a) ainsi que l'*International coalition for the Responsibility to protect* (b).

a. Le *Global Centre for the Responsibility to Protect*

275. Les missions du *Global Centre for the Responsibility to Protect*[1311] sont exclusivement tournées vers les situations à risque. Dirigé par Simon ADAMS depuis sa création en 2008, le conseil consultatif de ce centre de recherches a pour membres Gareth EVANS et Mohamed SAHNOUN, les coprésidents de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Plus de 45 États, personnalités et fondations financent et approuvent le travail de cette unité. Une des principales missions du Global Centre est d'entreprendre des missions de recherche et d'évaluation de première ligne dans des pays où les atrocités de masse sont imminentes ou déjà en cours[1312].

276. Pour ce faire, le centre publie tous les deux mois un document intitulé *R2P Monitor*, « une ressource unique pour le suivi des crises actuelles dans lesquelles des crimes de masse se produisent ou risquent de se produire de façon imminente [nous traduisons] »[1313]. Ainsi, dans l'édition du 15 janvier 2017, le *Global Centre for the Responsibility to Protect* diagnostique les situations dans lesquelles des crimes de masse sont perpétrés (Syrie, Irak, Yémen, Soudan, Myanmar), celles qui risquent de voir des crimes se matérialiser dans un futur immédiat (Soudan du Sud) ou, enfin, celles qui font l'objet de préoccupations sérieuses (RDC, Burundi, Philippines, RCA, Nigéria)[1314].

[1310] Il existe aussi *l'Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect* dont la mission est de promouvoir le principe de la responsabilité de protéger dans la région Asie-Pacifique et dans le monde, ainsi que de contribuer au renforcement des capacités de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Cela étant, il s'agit d'un centre régional sans mandat particulier en matière d'enquête. Notons d'ailleurs que *l'Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect* est membre du Global Centre for the Responsibility to Protect et de *l'International coalition for the Responsability to Protect*.

[1311] Site du GCRP. Url : http://www.globalr2p.org.

[1312] Site du GCRP. Url : http://www.globalr2p.org/media/files/case-summary-final-e-version.pdf.

[1313] *Ibid.* Texte original : « Publishing the bi-monthly R2P Monitor, a unique resource for monitoring current crises in the world where mass atrocity crimes are occurring or are at imminent risk of occurring ».

[1314] R2P monitor, [en ligne], janvier 2017. Consulté le 3 février 2017. Url : http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_monitor_jan2017_final.pdf.

Pour chaque situation le *R2P Monitor* présente les faits récents, fait une analyse, détaille la réponse internationale et liste les actions requises. Pour le Soudan du Sud, par exemple, le *Global Centre for the Responsibility to Protect* met en avant le fait que la reprise des combats et la scission de l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA) en deux – la nouvelle branche a pour nom l'Armée populaire de libération du Soudan en opposition (SPLA-IO) – laissent les civils dans une situation de risque de crimes de masse, en particulier pendant la saison sèche durant laquelle les groupes armés sont plus mobiles. L'analyse affirme aussi que les politiques délibérées des parties au conflit ont « exacerbé les tribus politiques, tribales et ethniques »[1315].

Concernant la République démocratique du Congo, l'organisation explique que « la compétition pour le contrôle des minéraux rentables, ainsi que les conflits sous-jacents entre les communautés qui se considèrent comme indigènes et celles qui sont perçus comme étrangères, ont permis la prolifération des groupes armés, [et surtout que] de tels groupes continueront à apparaître même après l'éradication de l'ADF [Forces démocratiques alliées] et des FDLR [Forces de libération du Rwanda] si ces problèmes ne sont pas résolus [nous traduisons] »[1316].

[1315] *R2P monitor*, janvier 2017, pp. 11-12, Analyse : « Political instability and sustained violence have been pervasive in South Sudan for the majority of its five years of independence. The resumption of fighting and the split in the SPLA-IO leaves civilians at ongoing risk of potential mass atrocity crimes, particularly during the dry season when troops are able to be more mobile. Despite the formation of the Transitional Government of National Unity, the peace agreement was never fully implemented and the root causes of the conflict have not been addressed. A pervasive culture of impunity has fueled recurring cycles of armed violence and mass atrocities. The UN Panel of Experts on South Sudan has reported that deliberate policies by parties to the conflict have "exacerbated the political, tribal and ethnic drivers of the war." The government has previously obstructed UNMISS. With ongoing resource deficits and a hostile operating environment, UNMISS is still struggling to protect vulnerable populations. The Transitional Government has failed to uphold its Responsibility to Protect and ensure accountability for past mass atrocity crimes. UNMISS requires urgent international assistance in order to uphold its civilian protection mandate. »

[1316] *R2P monitor*, janvier 2017, pp. 13-14, Analyse : « Growing government repression and the population's frustration with the unconstitutional delay in elections enhances the risk of political violence. The CENCO agreement provides an opportunity for a peaceful transition of power in the DRC if all parties swiftly agree to an implementation strategy. Competition for control of profitable minerals, as well as underlying conflict between communities that consider themselves indigenous and those perceived as outsiders, has enabled the proliferation of armed groups in the DRC. Such groups will continue to emerge even after the eradication of the ADF and FDLR if these issues are not resolved. Military measures taken against armed groups continue to leave civilians at risk of reprisal violence. The FARDC has also been implicated in attacks on civilians, including widespread sexual violence, and often fails to hold its members accountable for human rights violations. The government of the DRC has struggled to uphold its Responsibility to Protect and its own forces have

Au Burundi, le *Global Centre for the Responsibility to Protect* précise que le refus des autorités burundaises de coopérer avec le Conseil de sécurité, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la Cour pénale internationale est une indication inquiétante de la réticence du gouvernement à accepter une enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi. Qui plus est, le rapport met en parallèle le risque que l'armée puisse se fracturer davantage selon des lignes politiques et ethniques, sachant que les tensions entre l'armée, traditionnellement dominées par la minorité ethnique tutsie, et les organisations politiques hutues ethniques, ont déjà été une source de conflits[1317].

Pour donner un dernier exemple, le *Global centre for the Responsibiliy to Protect* expose, au sujet des Philippines, que sous le gouvernement actuel, les Philippins courent un risque croissant de tueries extrajudiciaires systématiques pouvant représenter des crimes contre l'humanité. L'analyse précise qu'en appelant des groupes d'auto-défense armés à se joindre à la « guerre contre la drogue », le Président DUTERTE a renforcé une atmosphère d'impunité[1318].

277. On voit bien ici que les rapports bimensuels mettent en lumière avec précisions les risques de crimes de masse qui pèsent sur les populations.

---

been complicit in some previous mass atrocity crimes. The DRC needs ongoing international support to prevent recurring violence. »

[1317] *R2P monitor*, janvier 2017, pp. 14-15, Analyse : « There is a risk that the ongoing political crisis in Burundi could deteriorate into an open armed conflict that would significantly increase the risk of mass atrocity crimes. The refusal to cooperate with the UNSC, OHCHR and ICC is a disturbing indication of the government's unwillingness to accept international scrutiny regarding ongoing human rights violations in Burundi.Despite a sustained period of stability since the end of the 1993-2005 civil war, recurring political and ethnic conflict have previously caused mass atrocity crimes in Burundi. There is a risk that the army could further fracture along political and ethnic lines. Tensions between the army, traditionally dominated by the ethnic Tutsi minority, and ethnic Hutu political organizations have previously been a perennial source of conflict. The Burundian government must take urgent action to reengage with the international community and uphold its Responsibility to Protect. »

[1318] *R2P monitor*, janvier 2017, pp. 16-17, Analyse : « Under the current government, Filipinos are at growing risk of systematic extrajudicial killings that may amount to crimes against humanity. By calling upon armed vigilantes to join the "war on drugs," President Duterte has reinforced an atmosphere of impunity. Governmental bodies are dominated by President Duterte's allies, allowing human rights violations to continue without the prospect of accountability under the justice system. While the government of the Philippines has sovereign authority to maintain law and order within their borders, including by punishing those who deal in illegal drugs, they are obligated to do so with respect to IHRL. The government of the Philippines is failing to uphold its Responsibility to Protect all Filipinos, including those accused of drug offenses. »

b. The *International coalition for the Responsibility to Protect*

278. L'*International coalition for the Responsibility to Protect*[1319] participe quotidiennement au travail de recherche des données. Fondée le 28 janvier 2009 par des représentants de huit organisations non gouvernementales régionales et internationales, elle compte aujourd'hui près de 90 membres[1320].

[1319] Site de l'ICRtoP : http://www.responsibilitytoprotect.org/

[1320] La liste de membres est disponible sur le site de International Coalition for the Responsibility to Protect. Url : http://responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition/current-members : Act for Peace (Sydney, Australia), Action pour le Développement et la Paix Endogènes (Bukavu, Democratic Republic of the Congo), Aegis Trust (London, UK), African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (Kampala, Uganda), Africa Centre for Open Governance (Nairobi, Kenya) Africa Youth Initiative Network (AYINET) (Lira, Uganda), Alternative ASEAN Network on Burma (Bangkok, Thailand), Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect (Brisbane, Australia), Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (New York City, USA and Poland), Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities (Budapest, Hungary), Campaign for Good Governance (Freetown, Sierra Leone), Canadian Centre for the Responsibility to Protect (CCR2P) (Toronto, Canada), Canadian Lawyers for International Human Rights (CLAIHR) (Toronto, Canada), Carl Wilkens Fellowship (USA), Center for Euro-Atlantic Studies (Belgrade, Serbia), Center for the Training and the Development of Ex-Combatants (Bujumbura, Burundi), Centre for Media Studies et Peace Building (CEMESP) (Monrovia, Liberia), Centre for Peace and Conflict Studies (Sydney, Australia), Centro de Investigacion y Educacion Popular (CINEP) (Bogota, Colombia), Child Soldiers International (London, U.K.), Citizens for Global Solutions (Washington, DC), Coalition for Justice and Accountability (COJA) (Freetown, Sierra Leone), Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) (Buenos Aires, Argentina), The Cyrus R. Vance Center for International Justice (New York, USA), Damascus Center for Human Rights Studies (Damascus, Syria), Domestic and Foreign Missionary Society of the Protestant Episcopal Church of the United States of America (USA), Droits Humains Sans Frontieres (Kinshasa, Democratic Republic of the Congo), East Africa Law Society (Arusha, Tanzania), Euro-Mediterranean Human Rights Monitor (Geneva, Switzerland), Fundacion para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) (San Jose, Costa Rica), Genocide Alert (Köln, Germany), Genocide Watch (Washington, D.C., USA), The Global Centre for the Responsibility to Protect (New York, USA), The Hague Institute for Global Justice (The Hague, the Netherlands), Human Rights Institute of South Africa (Johannesburg, South Africa), Human Rights Watch (New York, USA), Human Rights Network Uganda - HURINET (Kampala, Uganda), Igarapé Institute (Rio de Janeiro, Brazil), Inform-Action (Nairobi, Kenya), The International Center on Conflict and Negotiation (Tbilisi, Georgia), International Justice Project (New Jersey, USA), Inter-Religious Council for Peace – Tanzania (Dar es Salaam, Tanzania), Initiatives for International Dialogue (Davao city, Philippines), International Crisis Group (Brussels, Belgium), International Refugee Rights Initiative (New York and Uganda), The International Relations and Peace Research Institute (IRIPAZ) (Guatemala City, Guatemala), Jiyan Foundation for Human Rights (Kurdistan, Iraq), Justice Africa Sudan (Khartoum, Sudan), Justice without Frontiers (Beirut, Lebanon), Kenyan Section of the International Commission of Jurists (Nairobi, Kenya), Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (Accra, Ghana), Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace (Beirut, Lebanon), Minority Rights Group International (London, United Kingdom), Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies (Montreal, Canada), NATO Watch (Ross-shire, United Kingdom), National Youth Action, Inc (Monrovia, Liberia), The Observatory for Human Security (OSH) (Lisbon, Portugal), Oxfam International, Pan Africa Lawyer's Union (Arusha, Tanzania), PAX (Utrecht, The Netherlands), Peace and Development Network Trust (Nairobi, Kenya), Permanent Peace Movement (Beirut, Lebanon), Réseau de Développement et de Communications de la Femme Africaine en Mali (FEMNET - Mali) (Bamako, Mali), Rural Women's Network Nepal (Nepal), Scientific Association of Young Political Scientists (EONEPE) (Athens, Greece), Semillas para la Democracia (Asuncion, Paraguay), The Sentinel

La coalition, en tant que réseau, met ainsi en contact des organisations qui récoltent des informations sur des situations à risque. Au travers de publications, des déclarations ou encore de l'organisation d'événements, la coalition présente le fruit de ses investigations.

On comprend dès lors que le Bureau conjoint peut bénéficier d'un appui de la société civile qui a « un rôle majeur à jouer pour informer et faire prendre une décision »[1321]. Ceci est d'autant plus vrai que la société civile, au même titre que les organisations régionales et sous-régionales, utilise le cadre d'analyse scientifique construit par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Section 2 – Un cadre d'analyse scientifique

279. Depuis 2014, le système de prévention des crimes de masse dispose d'un cadre d'analyse des atrocités criminelles (cadre d'analyse II[1322]). Il est important de lui accorder toute l'attention nécessaire dans la mesure où c'est le premier outil d'analyse à la disposition de tous pour déceler un risque de crime de masse. On ne peut donc passer outre la description – même brève – de cet outil, avant de laisser la réflexion s'engager vers l'étude de cas concrets. Aussi, malgré la difficulté de

Project for Genocide Prevention (Toronto, Canada), Society for Threatened People's (Gottingen, Germany), STAND Canada (Toronto, Canada), The Stanley Foundation (Muscatine, USA), Syrian Network for Human Rights (Syria, Turkey, Jordan, Egypt, Qatar, UK), United Nations Association of the Democratic Republic of the Congo (Kishasa, DRC), United Nations Association of Denmark (Copenhagen, Denmark), United Nations Association of Spain (Barcelona, Spain), United Nations Association of Sweden (Stockholm, Sweden), United Nations Association of the United Kingdom (London, United Kingdom), United to End Genocide (Washington, DC, USA), U.S. Campaign for Burma (Washington, D.C., USA), Vision-Gram International (South Kivu, Democratic Republic of Congo; Ottawa, Canada), West Africa Civil Society Forum (Abuja, Nigeria), West Africa Civil Society Institute (Accra, Ghana), West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) (Accra, Ghana), Women's Institute for Alternative Development (Belmont, Trinidad and Tobago), Women's International League for Peace and Freedom - Nederland (WILPF-NL) (Utrecht, The Netherlands), Women's Refugee Commission (New York, USA), Working Group of Indonesia NGO Coalition for Human Rights Advocacy - HRWG (Jakarta, Indonesia), World Federalist Movement-Canada (Ottawa, Canada), World Federalist Movement-Institute for Global Policy (New York and The Hague), World Federation of United Nations Associations (New York and Geneva), Youth Action for Development (Bujumbura, Burundi), Zarga Organization for Rural Development (Khartoum, Sudan).

[1321] ELIASSON J, « Conférence de presse du Vice-Secrétaire général des Nations Unies sur l'initiative « Les droits avant tout » », UN news, 19 décembre 2013 [en ligne]. Consulté le 19 décembre 2013. Url :http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31709.

[1322] Voy. *supra* paras. 202, 204.

l'exercice, le Secrétaire général et ses conseillers spéciaux sont parvenus à concevoir un cadre d'analyse exclusivement tourné vers la prévention des crimes de masse (§1). Structuré de façon méthodique, celui-ci propose une typologie des facteurs concourant à l'identification du risque (§2), tout en mettant en garde contre une utilisation trop 'automatisé'. En effet, comme tout outil scientifique, ce cadre d'analyse est défini par son caractère relatif et dynamique (§3).

§1. Un cadre d'analyse tourné vers l'objectif visé

280. Le cadre d'analyse II repose sur une liste de facteurs de risque choisis pour déterminer le risque de crimes relatifs à la responsabilité de prévenir. Il attribue huit facteurs de risque communs aux crimes de guerre, crime contre l'humanité et génocide (A), puis deux facteurs spécifiques pour chacun d'entre eux (B).

A. Des facteurs communs

281. Le facteur de risque appartient d'abord au champ lexical médicinal et est défini par l'Organisation mondiale de la santé comme « tout attribut, caractéristique ou exposition d'un sujet qui augmente la probabilité de développer une maladie ou de souffrir d'un traumatisme »[1323]. Les exemples les plus courants en la matière sont « l'excès pondéral, les rapports sexuels non protégés, l'hypertension artérielle, la consommation de tabac ou d'alcool, l'eau non potable, l'insuffisance de l'hygiène ou de l'assainissement »[1324].

Une évaluation des risques repose souvent sur la combinaison de données quantitatives et qualitatives. On pense notamment à la méthode d'évaluation des besoins du projet ACAPS (Assessment Capacities Project)[1325]. Ce projet définit les

[1323] Organisation mondiale de la santé, définition du « facteur de risque ». [En ligne]. Consulté le 30 décembre 2015. Url : http://www.who.int/topics/risk_factors/fr/.
[1324] *Ibid.*
[1325] ACAPS (Assessment Capacities Project) est une initiative à but non-lucratif d'un consortium constitué par trois organisations non gouvernementales : Action Contre la Faim, Norwegian Refugee Council, Save The Children International. Créée en 2009, ACAPS analyse, compile et synthétise les informations liées aux crises humanitaires. ACAPS met ainsi à la disposition des décideurs humanitaires des analyses claires et qualitatives sur les situations de crise et les besoins des populations. Pour plus d'information, voy. le site du projet. Url : https://www.acaps.org/.

données quantitatives comme des « données qui peuvent être mesurées et analysées numériquement, ce qui permet de les présenter sous forme de statistiques, de tableaux et de graphiques (par exemple, Nombre de ménages affectés) »[1326]. En l'espèce, le cadre d'analyse des atrocités criminelles tente, autant que faire se peut, de se rapprocher d'une analyse scientifique même s'il est difficile d'obtenir des mesures chiffrées.

Ici, les facteurs de risque sont « les conditions qui accroissent le risque ou la probabilité de conséquences négatives ». Ils prennent la forme de « comportements », de « circonstances » ou « d'éléments » « qui créent un environnement propice aux atrocités criminelles, ou indiquent le potentiel, la probabilité ou le risque de telles atrocités »[1327]. Il existe donc des facteurs « de nature structurelle », et d'autres, « liés à des circonstances ou événements plus dynamiques, comme les facteurs déclencheurs ». Ces derniers « transforment le risque général en probabilité accrue »[1328]. À chaque facteur correspond alors un certain nombre d'indicateurs, lesquels représentent « les différentes manifestations de chaque facteur de risque ». Ils aident dès lors à évaluer le « degré de présence dudit facteur de risque »[1329].

L'étude met ainsi en avant huit facteurs de risque communs aux différents crimes : les situations de conflit armé ou autres formes d'instabilité (Facteur de risque 1), les antécédents de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire (Facteur de risque 2), la faiblesse des structures étatiques (Facteur de risque 3), les motivations ou incitations (Facteur de risque 4), la capacité de commettre des atrocités criminelles (Facteur de risque 5), l'absence de facteurs atténuants (Facteur de risque 6), les circonstances propices ou action préparatoire (Facteur de risque 7), les facteurs déclencheurs (Facteur de risque 8).

[1326] ACAPS, « How to approach a dataset, Part 1: Database design », Technical Brief, août 2013, p. 6. Texte original : « Quantitative data is data which can be measured and analysed numerically, allowing it to be presented as statistics, tables and graphs (e.g. Number of affected households) ».
[1327] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 6.
[1328] *Id.*, p. 5.
[1329] *Id.*, p. 6.

B. Des facteurs spécifiques

282. Le cadre d'analyse propose deux facteurs de risque pour le génocide, deux autres pour le crime contre l'humanité, ainsi que deux pour le crime de guerre. Pour le génocide, il s'agit d'identifier s'il existe des tensions entre groupes ou pratiques discriminatoires à l'encontre de groupes protégés (Facteur de risque 9) ainsi que des signes d'une intention de détruire physiquement, ou tout ou en partie, un groupe protégé (Facteur de risque 10).

Relativement au crime contre l'humanité, les signes d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile (Facteur de risque 11) et les signes d'un plan ou d'une politique pour attaquer une population civile (Facteur de risque 12) représentent les deux facteurs spécifiques.

Enfin, pour le crime de guerre, ce sont les menaces graves à l'encontre de personnes protégées par le droit international humanitaire (Facteur de risque 13) et les menaces graves contre les opérations humanitaires ou de maintien de la paix (Facteur de risque 14) qui permettent de déterminer le risque.

Si les facteurs communs semblent avoir été soigneusement choisis, on peut s'étonner des décisions prises relativement à certains facteurs spécifiques. Les facteurs de risque du crime contre l'humanité, par exemple, renvoient à l'existence même d'un crime contre l'humanité. En ces sens, si les données collectées permettent de dire que les deux facteurs sont réunis, c'est qu'il est déjà trop tard pour prévenir les crimes contre l'humanité, qui, en fait, auront déjà été commis. Ils seraient alors plus des éléments de preuve que des facteurs de risque. À l'inverse, les facteurs spécifiques aux crimes de guerre et au génocide paraissent réellement être des facteurs de risque. On note à ce propos que les facteurs des crimes de guerre renvoient, à juste titre, à certains crimes de guerre seulement : les attaques dirigées contre une population civile[1330].

[1330] Voy. *supra* para. 148.

§2. Une typologie des facteurs concourant à identifier le risque

283. Bien que ces facteurs aient été divisés en deux groupes par l'auteur du Cadre d'analyse, - les facteurs communs aux quatre comportements et les facteurs spécifiques de chacun d'entre eux - nous allons en faire l'examen suivant une autre méthode afin d'éviter les répétitions avec les paragraphes précédents. Dès lors, à partir des facteurs non abordés jusqu'ici, nous allons examiner les facteurs de risque de fond (A) ainsi que ceux susceptibles de déclencher les comportements criminels (B).

A. Les facteurs de risques de fond

284. Les facteurs de risque de fond peuvent eux-mêmes être divisés en deux groupes distincts. En effet, si certains facteurs concernent classiquement les éléments qui se rapportent à la situation de l'État (1), d'autres se rattachent directement à la possibilité de commettre les crimes (2).

1. Les éléments relatifs à la situation de l'État

285. Entrent dans cette catégorie le Facteur de risque 1 (Situations de conflit armé ou autres formes d'instabilité), le Facteur de risque 2 (Antécédents de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire) ainsi que le Facteur de risque 3 (Faiblesse des structures étatiques). Nous avons déjà étudié la « faiblesse des structures étatiques » ainsi que ses indicateurs au moment d'examiner le manque de capacité des autorités exerçant le contrôle effectif[1331]. En outre, l'enregistrement des « antécédents de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire » a été envisagé lors du développement sur l'absence de volonté de prévenir des autorités[1332].

[1331] Voy. *supra* paras. 157-172.
[1332] Voy. *supra* paras. 208-222.

Concernant les « situations de conflit armé ou autres formes d'instabilité », le Secrétaire général a identifié onze indicateurs de circonstances factuelles « qui soumettent un État à des tensions et créent un environnement favorable aux atrocités criminelles »[1333]. Il peut s'agir – de manière cumulative ou non – d'une crise sécuritaire (a), humanitaire (b), politique (c), économique (d) ou sociale (e).

a. Une crise sécuritaire

286. L'existence d'un « conflit armé international ou non international »[1334] est un des onze indicateurs. Une « crise sécuritaire provoquée par, entre autres facteurs, la dénonciation des accords de paix, un conflit armé dans les pays voisins, des menaces d'interventions étrangères ou des actes de terrorisme »[1335] en est un autre. On pense notamment à la violation répétée du cessez-le-feu intégré à l'accord de paix conclu le 12 février 2015 entre l'Ukraine, d'une part, et la Russie, d'autre part. Cet accord concernait la situation du territoire de l'est de l'Ukraine dans lequel des crimes de guerre ont été enregistrés[1336].

b. Une crise humanitaire

287. Les « crises ou urgences humanitaires, y compris celles qui sont causées par des catastrophes naturelles ou des épidémies »[1337] constituent également un indicateur. L'épidémie Ebola est un exemple révélateur lorsque l'on sait que certaines personnes diagnostiquées positives au test du virus ont été emmurées vivantes par des voisins effrayés à l'idée d'être contaminés à leur tour.

[1333] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.
[1334] *Ibid.*
[1335] *Ibid.*
[1336] AMNESTY INTERNATIONAL, Communiqué de presse portant sur la torture et les exécutions sommaires de prisonniers, 26 mai 2015 ; HUMAN RIGHTS WATCH, Communiqué de presse relatif à l'utilisation d'armes à sous-munitions, 19 mars 2015.
[1337] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.

c. Une instabilité politique

288. L'« instabilité politique provoquée par un changement soudain et illégal de régime ou un transfert de pouvoir »[1338] est un autre indicateur dégagé par le Secrétaire général, à l'image de la crise politique burundaise survenue en 2015 après la candidature du président NKURUNZIZA à un troisième mandat[1339].

L'« instabilité politique provoquée par des luttes de pouvoir ou la montée en puissance de mouvements d'opposition nationalistes, armés ou radicaux »[1340] est un autre indicateur. La crise politique en Thaïlande, récurrente depuis le coup d'État de 2006 contre le Premier ministre de l'époque, Thaksin SHINAWATRA, en est un exemple. Elle oppose les « chemises jaunes » de l'Alliance du peuple pour la démocratie (PAD), représentant les classes aisées de Bangkok et du Sud du pays et les membres du Front national uni pour la démocratie et contre la dictature (UDD), que l'on appelle couramment les « chemises rouges », composé des masses rurales et urbaines défavorisées du Nord et du Nord-Est de l'État. Les premiers, ultramonarchiques, réclamaient en effet le départ de Yingluck SHINAWATRA, la première ministre élue en 2011[1341], tandis que les seconds soutenaient le président THAKSIN renversé par le coup d'État[1342].

Un autre des indicateurs est la « tension politique provoquée par des régimes autocratiques ou une sévère répression politique »[1343]. On peut illustrer cet indicateur par la situation en Russie, au lendemain des élections régionales du 13 septembre 2015 et les tensions qui existaient en effet après la contestation des élections par des groupes d'oppositions.

[1338] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.
[1339] Voy. *infra* para. 329.
[1340] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.
[1341] Depuis, le 17 mai 2014, Yingluck Shinawatra a été destitué par la Cour constitutionnelle du pays.
[1342] Ce commentaire est à replacer dans le contexte de 2011 ; la situation est plus complexe aujourd'hui.
[1343] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.

d. Une instabilité économique

289. L'« instabilité économique provoquée par la rareté des ressources ou des différends au sujet de leur utilisation ou exploitation »[1344] est également un indicateur. On peut citer ici la situation d'hyperinflation du Zimbabwe, l'ancien « grenier à blé de l'Afrique », pays dans lequel la gestion des ressources naturelles abondantes a connu de graves difficultés notamment depuis les années 2000 et la réforme agraire. L'« instabilité économique provoquée par une grave crise de l'économie nationale »[1345] est un autre indicateur. L'Espagne avec un taux de chômage de 24,5% (tous âges confondus)[1346] et 72,8% sur la tranche des 15-25ans[1347], en est une illustration. Un autre indicateur est « l'instabilité économique provoquée par la rareté des ressources ou des différends au sujet de leur utilisation ou exploitation ». On pense spontanément à la République démocratique du Congo et à l'exploitation illégale de ses ressources naturelles[1348]. Pour ce qui est de l'indicateur « instabilité économique provoquée par la misère, le chômage de masse ou de profondes inégalités horizontales »[1349], on peut prendre l'exemple de la Grèce, pays avec le plus haut taux de chômage d'Europe et dans lequel les inégalités sociales s'accroissent de plus en plus.

[1344] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.

[1345] *Ibid.*

[1346] Base de données des statistiques européennes, page 'taux de chômage total' - Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs par rapport à l'ensemble des forces de travail. Les forces de travail sont composées des personnes occupées et des chômeurs. [en ligne]. Consulté le 15 février 2017. Url : http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=tableetinit=1etlanguage=fretpcode=tsdec450etplugin=1.

[1347] Base de données des statistiques européennes, page 'Chômage harmonisé par sexe - classe d'âge 15-24' - 1 000 personnes (désaisonnalisé) - Les chômeurs comprennent ici les personnes âgées de 15 à 24 ans qui étaient sans travail pendant la semaine de référence, qui étaient disponibles pour travailler, et qui soit étaient à la recherche active d'un travail pendant les quatre semaines précédentes, soit qui avaient trouvé un travail à commencer dans les trois mois suivants. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=tableetinit=1etlanguage=fretpcode=teilm011etplugin=1.

[1348] Voy. notamment Document de l'O.N.U., Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, S/2002/1146, 16 octobre 2002.

[1349] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.

e. Une instabilité sociale

290. La Grèce peut encore servir d'exemple pour l'avant-dernier indicateur de la liste. Celui-ci se manifeste par « l'instabilité sociale provoquée par une résistance ou des protestations de masse contre l'autorité de l'État ou ses politiques » [1350], illustrée notamment par les revendications fortes de la population grecque contre la politique d'austérité[1351]. Enfin, le dernier indicateur est l'« instabilité sociale provoquée par l'exclusion ou des tensions fondées sur des questions d'identité, leur perception ou leurs formes extrémistes »[1352]. On peut penser aux tensions fortes en France au moment de la promulgation de la loi sur le mariage pour tous[1353].

291. Tous ces indicateurs sont communs au risque de crimes contre l'humanité, crimes de guerre, épuration ethnique et génocide. L'illustration de ce facteur par la présence de l'un ou plusieurs de ses indicateurs ne suffit pas nécessairement pour conclure à l'existence d'un risque. Il faut également étudier si les potentiels auteurs ont la possibilité de commettre les crimes dans le climat favorable d'une « situation de conflit armé ou autres formes d'instabilité ».

2. Les facteurs se rattachant à la capacité de commettre les crimes

292. Les crimes relevant de la responsabilité de prévenir, tel qu'ils ont été identifiés dans ce travail, ne sont pas des crimes dus au hasard. Ils nécessitent une préparation méticuleuse et planifiée[1354]. C'est la raison pour laquelle le Secrétaire général de l'ONU a placé, au rang de facteur, la capacité à commettre ces crimes

---

[1350] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.

[1351] Voy. par ex. Le Monde, « Des milliers de Grecs manifestent contre l'austérité » [en ligne], 17 mai 2017. Consulté le 18 mai 2017. Url : http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/05/17/la-grece-en-greve-contre-l-austerite_5128901_3214.html ; voy. aussi Le Point, « Grève et manifestation en Grèce contre l'austérité », [en ligne], 17 mai 2017. Consulté le 18 mai 2017. Url : http://www.lepoint.fr/monde/grece-les-syndicats-sur-le-pied-de-guerre-contre-l-austerite-17-05-2017-2127975_24.php.

[1352] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 10.

[1353] France, Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

[1354] Voy. *supra* paras. 78-87.

(Facteur de risque 5). On compte huit indicateurs traduisant ce facteur dans les faits. Le premier indicateur (5.1) concerne « la disponibilité de personnel, d'armes et munitions ou de ressources financières, publiques ou privées pour les acquérir ». Le second indicateur (5.2) est la « capacité de transporter et déployer du personnel et de transporter et distribuer des armes et des munitions ». Il s'agit également de l'étude de la « capacité d'encourager ou recruter un grand nombre de partisans parmi les populations ou groupes, et [la] disponibilité de moyens pour les mobiliser (5.3). Une autre illustration de ce facteur est l'existence de « solides traditions d'obéissance à l'autorité et conformité au groupe » (5.4). On note par ailleurs que la « présence d'autres forces armées ou de groupes armés non étatiques, ou liens avec ces forces ou groupes » est un indice de la possibilité des auteurs potentiels des crimes à les commettre (5.5). La « présence d'acteurs commerciaux ou d'entreprises pouvant servir de complices en fournissant des biens, services et autres formes d'aide pratique ou technique qui contribuent à soutenir les auteurs », au même titre que les « aides financières, politiques ou autres de la part d'acteurs nationaux influents ou riches » sont différentes manifestations du facteur en question (respectivement 5.6 et 5.7). Enfin, le « soutien armé, financier, logistique, entraînement et autres appuis fournis par des acteurs extérieurs, notamment des États, des organisations internationales ou régionales, des entreprises privées ou autres » est le dernier indicateur (5.8).

Ces facteurs vont révéler le niveau d'aptitude des acteurs concernés à commettre des atrocités criminelles. La situation du Rwanda, antérieure au génocide de 1994, nous servira d'exemple tout au long de ces développements. C'est en effet à partir du génocide des Tutsis au Rwanda et à l'assassinat de plus d'un demi-million de personnes en trois mois que la communauté internationale a développé les premières théories selon lesquelles il aurait été possible de prévoir le génocide. La littérature en la matière est abondante, et surtout, en partie déjà disponible à l'époque des faits. En l'espèce, les indicateurs fournissent des renseignements sur l'existence de potentiels auteurs de crimes (a), sur les moyens pour les commettre (b), mais également sur l'absence de facteurs atténuants (c).

a. L'existence de potentiels auteurs

293. L'indicateur 5.4 est immédiatement applicable à notre cas d'espèce dans la mesure où le Rwanda est un pays dans lequel il existe une « forte tradition d'obéissance inconditionnelle à l'autorité dans le royaume précolonial »[1355]. Les sept autres nécessitent une analyse plus approfondie.

Au début des années 1990, le pays est dans une situation économique difficile. Les chutes du cours du café et du thé – représentant 85 % de la production agricole du pays[1356] – à trois reprises au milieu des années 1980 sont une des causes de l'effondrement économique de l'État. Le Produit intérieur brut par habitant ne dépasse pas 350 dollars entre 1986 et 1990[1357] et la dette extérieure du Rwanda ne fait qu'augmenter. Elle « a [effectivement] été multipliée par vingt entre 1976 et 1994 »[1358]. En janvier 1990, on note une période de famine[1359]. En octobre de la même année, un conflit éclate entre le Front Patriotique Rwandais (FPR)[1360] et l'armée rwandaise (FAR). En 1991, « plus de la moitié de la population rwandaise a moins de vingt ans, une jeunesse sans perspective d'avenir »[1361].

Le Plan d'ajustement structurel (PAS) de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International accepté par le Rwanda ainsi que les accords d'Arusha signés, par étapes, entre juin 1992 et août 1993, n'empêchent pas le déplacement de 350 000 personnes qui fuient les zones de combat près de Byumba, au nord-est

---

[1355] POURTIER R., « Guerre et géographie, Du conflit des Grands Lacs à l'embrasement de l'Afrique centrale », *in* CHALEARD J.-L. (dir.), POURTIER R. (dir.), *Politique et dynamique territoriales dans les pays du Sud*, Paris : Publication de la Sorbonne, coll. géographie, 2000, p. 125. Voy. Rapport de la Commission Internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7 - 21 janvier 1993), 8 mars 1993, p. 77

[1356] ANDRE C., « Économie rwandaise: d'une économie de subsistance à une économie de guerre, vers un renouveau ? » *in* STEFAAN M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 1996-1997*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 59.

[1357] Site de la Banque mondiale, page 'PIB par habitant ($ US courants)', Source : Données sur les comptes nationaux de la Banque mondiale et fichiers de données sur les comptes nationaux de l'OCDE [en ligne]. Consulté le 13 février 2017. Url : http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD/countries?page=5.

[1358] TOUSSAINT E., « Le Rwanda : les créanciers du génocide », Comité pour l'abolition des dettes illégitimes [en ligne], 7 avril 2010. Consulté le 14 février 2012. Url : http://cadtm.org/Le-Rwanda-les-creanciers-du,5568

[1359] DALLAIRE R., *J'ai serré la main du diable, La faillite de l'humanité au Rwanda*, Montréal : Libre expression, Coll. Hors Collection, 2004, 684 p. Voy. aussi DORSEY L., Historical Dictionary of Rwanda, Londres : Scarecrow Press, London, 1994, 1e edition, pp. 119-120.

[1360] Le Front Patriotique Rwandais est une milice tutsie créée en Ouganda.

[1361] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 243.

du Rwanda, en avril 1992[1362], et l'exode d'environ un million de personnes vers la capitale[1363]. L'État a pourtant à sa disposition une armée de 35 000 hommes regroupés au sein des forces armées rwandaises, et contrôle, dès sa création fin 1991, la milice principale du MRND, plus connue sous le nom des *Interahamwe*. Ceux-ci, dotés d'une structure hiérarchique nécessaire pour diriger un nombre d'hommes passant de 5200 à 40 000[1364], étaient « représentés au niveau de l'État et de toutes ses circonscriptions »[1365].

À ces deux entités armées s'ajoute la milice de la Coalition pour la défense de la république (CDR) dont les membres sont les *Impuzamugambi*, jusqu'à l'assassinat du Président Habyarimana, date à partir de laquelle tous les membres des milices sont appelés *Interahamwe*, indépendamment de leur appartenance à l'une ou l'autre des milices[1366]. Ces faits rendent compte des indicateurs 5.1 et 5.5, relatifs aux personnels disponibles ainsi qu'à la présence de groupes armés.

294. Par ailleurs, l'aptitude à encourager la population à commettre des crimes, découlant de l'indicateur 5.3, est établie à partir du moment où les futurs auteurs des crimes ont la mainmise sur l'ensemble des médias. La politique répressive dont sont en effet victimes les médias indépendants dès le début de la décennie 1990

[1362] DES FORGES A. (dir.), *Aucun témoin ne doit survivre, Le génocide au Rwanda*, Paris : Karthala, Coll. Hommes et sociétés, 1999, p. 75.

[1363] GUICHAOUA A. (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993- 1994)*, Paris : Karthala, 2000, p. 511.

[1364] PRUNIER G., BRAUD P.-A., « Rwanda », *in* BALENCIE J.-M., LA GRANDE (de) A. (dir.), *Mondes rebelles*, Paris : Michalon, 2001, pp. 758- 795 ; voy. aussi T.P.I.R., Le Procureur c. Bagosora et consorts, Affaire n° ICTR-98-41-T, *Jugement*, 18 décembre 2008, para. 150.

[1365] T.P.I.R., Le Procureur c. Bagosora et consorts, Affaire n° ICTR-98-41-T, *Jugement*, 18 décembre 2008, para. 457. Les Interahamwe avaient un comité national et un collège de conseillers. Le comité national comprenait un président (Robert Kajuga), un premier vice-président (Phénéas Ruhumuliza), un deuxième vice-président (Georges Rutaganda), un Secrétaire général (Eugène Mbarushimana) et un trésorier général (Dieudonné Niyitegeka). Le collège de conseillers était composé des présidents des différentes commissions : affaires sociales et juridiques (Bernard Maniragaba), recherche et développement (Joseph Serugendo) ; affaires politiques et propagande (Jean Pierre Sebanetsi), économie et finance (Ephrem Nkezabera), suivi et évaluation (J. M. V. Mudahinyuka), relations extérieures et documentation (Alphonse Kanimbe).

[1366] T.P.I.R., Le Procureur c. Bagosora et consorts, Affaire n° ICTR-98-41-T, *Comptes rendus d'audience*, 8 juillet 2003, TRA002033/1, p. 94 : « Il y a les Interahamwe qui étaient membres du MRND ; les Impuzamugambi étaient membres de la CDR. Après la mort de Habyarimana, nous tous, nous avons été qualifiés d'Interahamwe, parce que les Interahamwe et les Impuzamugambi se sont unis pour nous venger contre ceux qui avaient tué Habyarimana ; il n'y avait plus de différence entre le MRND et la CDR, nous sommes tous devenus des Interahamwe ». T.P.I.R., Le Procureur c. Bagosora et consorts, Affaire n° ICTR-98-41-T, *Comptes rendus d'audience*, TRA002034/1, 9 juillet 2003, p. 50 : « [Après la mort de Habyarimana,] [n]ous n'étions plus des Interahamwe ou des Impuzamugambi à part, nous étions des Hutus qui avaient pour objectif de tuer les Tutsis ».

entraîne « leur quasi-disparition »[1367]. Le champ est ainsi libre pour amorcer une propagande de masse à l'échelle du pays, dont la seconde étape est la subvention, par le gouvernement du Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MNRD), de la « production d'appareils radios qui étaient vendus à prix réduit, voire distribués gratuitement »[1368].

En l'espèce, le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ayant condamné, dans l'affaire des médias, Ferdinand NAHIMANA et Jean-Bosco BARAYAGWIZA, les fondateurs de la Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTLM)[1369], a montré à quel point la presque totalité des citoyens était sous l'emprise des émissions dispensées par ce média[1370]. La promotion de l'idéologie extrémiste hutue n'a pas été le seul objectif de la Radio Télévision Libre des Mille Collines. Un certain nombre d'émissions avaient véritablement, et selon les experts entendus au cours du procès[1371], la volonté de rassembler tous les citoyens hutus, et surtout, les incitaient fortement à prendre les armes. Un des exemples les plus frappants, et chronologiquement antérieur à l'assassinat des Présidents rwandais et burundais, est sans doute l'émission du 16 mars 1994, au cours de laquelle Valérie BEMERIKI[1372] lance un appel clair. Selon ses termes :

[1367] DEGUINE H., « Rwanda : une décennie pour rien », *Les Cahiers du journalisme*, Automne 2001, n°9, pp. 112. Voy. aussi p. 115 : « Les journaux d'opposition qui avaient commencé à émerger (Ijambo, Imbaga, Isibo, Intego, Itumwa, Kanguka, L'Ere de Liberté, Le Flambeau, Le Messager, Le Partisan, Le Tribun du Peuple, Rafiki journal, Rwanda Rushya...) subissent une répression impitoyable au nom de la défense nationale. Rien que pour l'année 1991, on compte plusieurs dizaines d'arrestations, dont plusieurs assorties de cas de torture. Les saisies et les suspensions de journaux se multiplient, au point que, dans un geste retentissant, 10 directeurs de publication adressent une lettre au chef de l'État indiquant qu'ils interrompent volontairement la parution de leur journal jusqu'à ce que les titres suspendus soient de nouveau autorisés ».

[1368] T.P.I.R, Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-T, *Jugement*, 3 décembre 2003, para. 342.

[1369] Le procès compte trois accusés ; le dernier est Hassan Ngeze, correspondant et distributeur à Gisenyi pour le journal Kanguka (« Réveille-toi »).

[1370] T.P.I.R, Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-T, *Jugement*, 3 décembre 2003, paras. 342-343. Voy. à ce propos les témoignages référencés aux paragraphes 342 et 343.

[1371] Sur ces questions précises, les témoins sont Alison Des Forges, François-Xavier Nsanzuwera et Jean-Pierre Chrétien, (témoins experts à charge), ainsi que Helmut Strizek, (témoin expert à décharge pour Nahimana).

[1372] Valérie Bemeriki, journaliste de la Radio Télévision Libre des Mille Collines, a été condamnée à la prison à perpétuité le 14 décembre 2009 par le tribunal gacaca de Nyakabanda, dans la ville de Kigali, pour « planification du génocide, incitation des Hutus au génocide, complicité d'assassinat de plusieurs personnes et familles ». Voy. en ce sens la page consacrée à Valérie Bemeriki sur le site de Trial International. Url : https://trialinternational.org/fr/latest-post/valerie-bemeriki/.

« Nous connaissons la sagesse de nos Forces armées. Elles sont prudentes. Ce que nous pouvons faire, c'est de les aider, les aider sans réserve. Il y a quelques instants, des auditeurs ont appelé pour me le confirmer en disant : « nous serons derrière notre armée et si besoin est, nous prendrons n'importe quelle arme, des lances, des arcs …

Traditionnellement tout homme en possède chez lui, mais nous aussi nous nous lèverons »[1373].

La population subit finalement une manipulation de grande ampleur menée par les partis extrémistes contrôlant la totalité des médias de l'époque, ce qui répond, dans les faits, aux exigences de l'indicateur 5.3 du cadre d'analyse.

b. L'existence de moyens financiers

295. Les implications financières – que l'on peut retrouver sous les indicateurs 5.1, 5.6, 5. 7 et 5.8 occupent une position centrale dans notre cas d'espèce. Les sociétés privées vont s'engager activement au côté des Hutus extrémistes ainsi que certaines « entreprises publiques [qui] sont mises à contribution pour cela »[1374]. La Banque continentale africaine du Rwanda (BACAR) aurait ainsi, en échange d'une aide au développement, demandé à « de gros commerçants régionaux [de] financer les milices, leur fournir une aide logistique (camion, bières, machettes, etc.) et salarier les cadres locaux des *Interahamwe* »[1375]. La liste des sociétés ayant participé à la planification du génocide est longue. Les entreprises « Petrorwanda,

---

[1373] T.P.I.R, Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-T, *Jugement*, 3 décembre 2003, para. 371. Voy. également Note du Secrétaire général de l'O.N.U., Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux, La situation des droits de l'homme au Rwanda, 13 octobre 1994, A/49/508-S/1994/1157, p. 16 : « La RTLM n'hésite pas à appeler à l'extermination des Tutsis. Sa triste célébrité lui vient du rôle déterminant qu'elle semble avoir joué dans les massacres. Aussi l'appelle-t-on la "radio qui tue". Et pour cause, fin avril, cet organe de propagande des extrémistes hutus annonce, selon Reporters sans frontières, que "le 5 mai, le nettoyage des Tutsis devra être terminé" ou encore "la tombe n'est qu'à moitié pleine, qui veut nous aider à les remplir ?" Cette campagne est d'autant plus dangereuse qu'un haut fonctionnaire des Nations Unies fait observer que le paysan rwandais, qui ne sait en général ni lire ni écrire est très attentif aux émissions en kinyarwanda : il tient à l'oreille la radio et à la main la machette, prêt à entrer en action. »

[1374] Propos de l'avocat belge Eric GILLET rapporté dans PERIES G., SERVENAY D., *Une guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, Paris : La découverte, Coll. Cahiers Libres, 2007, p. 235.

[1375] PERIES G., SERVENAY D., *Une guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, *op. cit.*, p. 236.

Electrogaz, Magezwa, BNR, BCR, BACAR, Onatracom, Sonarwa, Sorwal, OCIR thé, OCIR café, Rwandex, Établissements Kabuga Felicien, Laiterie de Nyabisindu »[1376] ont toutes été citées. Selon certains experts, « ces sociétés n'engageaient que des *Interahamwe*, qui recevaient même des entraînements militaires dans les enceintes de leurs établissements »[1377].

Des échanges commerciaux du Rwanda avec d'autres États traduisent par ailleurs le soutien, volontaire ou non, apporté aux commanditaires futurs. On peut noter ainsi l'importation sur le territoire rwandais de « 581 000 kilos de machettes de Chine (valeur de 725 669 dollars) » entre 1992 et 1994[1378]. On pourrait également citer le rôle de la banque française Bnp Paribas, qui depuis juin 2017 fait l'objet d'une plainte déposée par les associations Sherpa, le Collectif des Parties Civiles pour le Rwanda (CPCR) et Ibuka France[1379].

296. On constate donc que les différentes manifestations de ce facteur de risque sont présentes au Rwanda, avant avril 1994. En effet, la situation remplit par conséquent les exigences de chacun des indicateurs énoncés par le Secrétaire général dans la rédaction du cadre d'analyse II. Les auteurs futurs des actes perpétrés au Rwanda en 1994 disposent ainsi, antérieurement à la matérialisation de ces crimes, des pleines capacités pour les commettre. La question est désormais de savoir s'il existe ou non des éléments atténuants, lesquels pourraient stopper le processus génocidaire, composé de « séquences conduisant à une montée progressive de la menace »[1380].

[1376] PERIES G., SERVENAY D., *Une guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, *op. cit.*, p. 236.
[1377] *Ibid.*
[1378] CHOSSUDOVSKY M., GALAND P., « L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994), La responsabilité des bailleurs de fonds », Rapport du centre de recherche sur la mondialisation, 30 mars 2004, para. 31. Le rapport donne de nombreux autres exemples puisque les deux économistes avaient pour mission d'examiner le rôle des prêts consentis par les institutions de Bretton Woods et les gouvernements occidentaux.
[1379] France info, « Génocide rwandais : une plainte déposée contre BNP Paribas », [en ligne], 29 juin 2017. Consulté le 29 juin 2017. Url : http://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/rwanda/genocide-rwandais-une-plainte-deposee-contre-bnp-paribas_2259609.html.
[1380] TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, *op. cit.*, p. 155.

c. L'absence de facteurs atténuants

297. L'analyse du facteur de risque 6 porte sur l'« absence d'éléments qui, s'ils existaient, pourraient contribuer à prévenir de graves actes de violence contre des groupes, populations ou individus protégés ou en atténuer l'impact »[1381]. Ce facteur repose sur onze indicateurs de manifestation qui ont la particularité d'être des indicateurs négatifs : ils sont présents en cas d'absence d'éléments. Ceux-ci renvoient à l'existence de facteurs atténuants que l'on pourrait trouver au sein de l'État (i), ainsi qu'à l'extérieur de l'État (ii).

i. À l'intérieur de l'État

298. Le premier (6.1) concerne la « limitation ou absence de processus d'autonomisation, de ressources, d'alliés ou d'autres éléments qui pourraient contribuer à la capacité des groupes, populations ou individus protégés à se protéger eux-mêmes ». Dans notre cas d'espèce, on peut noter l'existence du Front patriotique rwandais (FPR), lequel lança, le 1er octobre 1990, par l'intermédiaire de ses « 7 000 combattants, une attaque majeure contre le Rwanda à partir de l'Ouganda »[1382]. Ce mouvement « demeuré très mal connu » selon Gérard PRUNIER, n'était cependant pas uniquement composé de Tutsis, groupe visé par l'indicateur[1383]. Qui plus est, cette entité ne disposait pas, à elle seule, des capacités suffisantes pour protéger les Tutsis du risque imminent de génocide.

Le second indicateur (6.2) est relatif à l'« absence d'une société civile nationale solide, organisée et représentative et de médias nationaux libres diversifiés et indépendants ». Nous avons déjà vu ce qu'il en était de la situation des médias[1384], mais il est possible d'ajouter que les arrestations arbitraires et la persécution de plusieurs journalistes placent les médias dans une situation opposée à celle qui remplirait les conditions de l'indicateur. Quant à la société civile, elle est

---

[1381] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 15.
[1382] Site du Programme de communication sur le génocide au Rwanda et les Nations Unies. Consulté le 15 octobre 2016. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda/discussion_guide.shtml.
[1383] Sur ce point, voy. notamment PRUNIER G., « Éléments pour une histoire du Front patriote rwandais », *Politique africaine*, 1993, n° 51, pp. 121-138.
[1384] Voy. *supra* paras. 188-189.

déjà marquée par l'opposition ethnique caractérisant la communauté rwandaise de l'époque et rien ne prouve qu'elle est « nationale », « solide », « organisée » ou « représentative ». Cela étant, on peut noter qu'une mission d'enquête internationale a vu le jour « à la demande de la société civile rwandaise, s'exprimant notamment par la voix des associations rwandaises de défense des droits de l'homme »[1385], ce qui laisse entendre un minimum d'organisation de la société civile à l'intérieur du territoire rwandais.

Le huitième indicateur (6.8) est l'« absence de motivations ou de volonté des parties à un conflit d'engager un dialogue, de faire des concessions et de recevoir l'aide de la communauté internationale ». On peut noter que les différentes phases de négociations enclenchées par la Communauté internationale acceptées par les parties au conflit, et notamment le Front patriotique rwandais, témoignent d'une volonté des parties, ne serait-ce que partielle, d'engager un dialogue. Les accords de paix signés après plusieurs étapes de médiation rendent compte de cette même volonté. Cet indicateur n'est, par conséquent, pas présent dans notre cas. Son absence ne permet pas de dire qu'il n'y a pas de risque, mais rend compte concrètement de la non-nécessité d'être face à tous les indicateurs pour déterminer un risque de crime.

[1385] Les associations rwandaises de défense des droits de l'homme concernés sont les suivantes : Association pour la Défense des Droits de la Personne et des Libertés Publiques - ADL, Association Rwandaise pour la Défense des Droits de l'Homme - ARDHO, Association des Volontaires de la Paix - AVP, et Ligue Chrétienne de Défense des Droits de l'Homme - LICHREDOR, regroupées dans le Comité de Liaison des Associations de Défense des Droits de l'Homme - CLADHO ; ainsi que KANYARWANDA - Association pour la promotion de l'Union par la justice sociale Rapport de la Commission Internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7 - 21 janvier 1993), 8 mars 1993. Cet ouvrage collectif a été rédigé avec la participation des organisations suivantes : Agir ensemble pour les Droits de l'Homme, Centre de Promotion des Droits de l'Homme (CPDH), Centre National de Coopération au Développement (CNCD), Comité pour le Respect des Droits de l'Homme et la Démocratie au Rwanda (CRDDR), Commission des Communautés Européennes (CCE), European Human Rights Foundation, Ligue des Droits et Libertés du Québec, Nationaal Centrum voor Ontwikkelings-Samenwerking (NCOS), OXFAM Pays-Bas (NOVIB).

ii. À l'extérieur de l'État

299. L'« absence d'intérêt et d'attention des acteurs de la société civile internationale ou d'accès aux médias internationaux » correspond au troisième indicateur (6.3). En l'occurrence, le fait qu'une mission d'enquête internationale ait vu le jour montre qu'au minimum quelques acteurs de la société civile internationale étaient préoccupés par la situation. On peut effectivement noter que se sont rendus sur place Jean CARBONARE[1386], Philippe DAHINDEN[1387], René DEGNI-SEGUI[1388], Alison DES FORGES[1389], Pol DODINVAL[1390], Eric GILLET[1391], Rein ODINK[1392], Halidou OUEDRAOGO[1393], André PARADIS[1394] et William SCHABAS[1395]. Quant aux zones d'accès, et bien qu'il ne s'agisse pas des « médias internationaux », il faut prendre en considération le fait que « la Commission a pu visiter cinq des onze préfectures du pays (Kigali, Kigali-ville, Gisenyi, Ruhengeri et Byumba) ». On note ici que même si certaines visites dans d'autres préfectures « [ont] dû être annulées à cause des manifestations qui ont bloqué les routes [, la] Commission a tout de même pu recueillir de la documentation et des témoignages pour les autres préfectures du pays »[1396].

Le quatrième indicateur (6.4) est l'« absence ou [la] présence limitée des Nations Unies, des ONG internationales ou d'autres acteurs internationaux ou régionaux dans le pays et ayant accès aux populations ». En l'espèce, dès juin 1993, les Nations Unies sont présentes sur le territoire rwandais ou proche de sa frontière. Le Conseil de sécurité décide, dans un premier temps, d'envoyer la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR), déployée du côté

[1386] Jean Carbonare était délégué par Agir ensemble pour les droits de l'homme (Paris).
[1387] Philippe Dahinden est docteur en droit et journaliste (Lausanne).
[1388] René Degni-Segui était le doyen de la faculté de droit d'Abidjan et président de la Ligue ivoirienne des droits de l'homme.
[1389] Alison Des Forges travaillait à Africa Watch et à l'Université d'État de New York (Buffalo).
[1390] Pol Dodinval Médecin légiste (Liège).
[1391] Eric Gillet était membre de la Fédération internationale des droits de l'homme et avocat au barreau de Bruxelles.
[1392] Rein Odink est juriste (Amsterdam).
[1393] Halidou Ouedraogo était président de l'Union interafricaine des droits de l'homme, juge de la chambre administrative et à la Cour Suprême du Burkina Faso.
[1394] André PARADIS était directeur général de la ligue des droits et libertés (Montréal).
[1395] William SCHABAS est professeur de droit à l'Université du Québec à Montréal et avocat au barreau de Montréal.
[1396] Rapport de la Commission Internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7 - 21 janvier 1993), 8 mars 1993, p. 88.

ougandais de la frontière et ayant pour mandat « d'observer la frontière entre l'Ouganda et le Rwanda, vérifier qu'aucune assistance militaire ne parvient au Rwanda, l'accent étant mis essentiellement à cet égard sur le transit et le transport à travers la frontière, par des routes ou des pistes où peuvent passer des véhicules, des armes meurtrières et des munitions, ainsi que tout autre matériel pouvant être utilisé à des fins militaires »[1397]. C'est la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), créée par la résolution 872 du 5 octobre 1993, qui est, dans un second temps, envoyée, sur le territoire rwandais. Son mandat, déterminé en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations Unies consiste à :

> *« a) Contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali, notamment à l'intérieur de la zone libre d'armes établie par les parties s'étendant dans la ville et dans ses alentours;*
>
> *b) Superviser l'accord de cessez-le-feu, qui appelle à la mise en place de points de cantonnement et de rassemblement et à la délimitation d'une nouvelle zone démilitarisée de sécurité ainsi qu'à la définition d'autres procédures de démobilisation ;*
>
> *c) Superviser les conditions de la sécurité générale dans le pays pendant la période terminale du mandat du gouvernement de transition, jusqu'aux élections ;*
>
> *d) Contribuer au déminage, essentiellement au moyen de programmes de formation ;*
>
> *e) Examiner, à la demande des parties ou de sa propre initiative, les cas de non-application du protocole d'accord sur l'intégration des forces armées, en déterminer les responsables et faire rapport sur cette question, en tant que de besoin, au Secrétaire général ;*
>
> *f) Contrôler le processus de rapatriement des réfugiés rwandais et de réinstallation des personnes déplacées, en vue de s'assurer que ces opérations sont exécutées dans l'ordre et la sécurité ;*
>
> *g) Aider à la coordination des activités d'assistance humanitaire liées aux opérations de secours ;*

[1397] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Rwanda, 22 juin 1993, S/RES/846 (1993), para. 3.

h) Enquêter et faire rapport sur les incidents relatifs aux activités de la gendarmerie et de la police »[1398].

Il faut noter que l'effectif de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda n'a jamais atteint celui autorisé au moment de sa création, soit 2 548 militaires[1399]. Les requêtes régulières du Commandant de la mission relatives à l'augmentation du personnel ainsi qu'à l'accroissement des moyens n'ont jamais reçu de réponse positive. Allant dans le sens inverse de ces demandes, le Conseil de sécurité a voté, au contraire, le 21 avril, « à l'unanimité la réduction de la MINUAR à une force symbolique de 270 hommes et de limiter son mandat en conséquence »[1400]. Cependant, le conseil de sécurité a finalement décidé, le 17 mai 1994, en vertu du chapitre VII, l'envoi de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda II avec un effectif de 5500 hommes, couplé de la mise en œuvre d'un embargo sur les armes[1401].

On remarque donc la présence limitée des Nations Unies au moment le plus critique de la phase génocidaire[1402]. La mission est si restreinte que ses membres n'ont pas accès à la population, qu'ils ne sont d'ailleurs pas en mesure de protéger, du fait du mandat et des moyens mis à disposition sur le terrain. L'envoi de troupes nationales, françaises notamment, pour évacuer leurs ressortissants ainsi que leur retrait immédiat après l'opération montre également l'absence sur place d'autres

[1398] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Rwanda, 5 octobre 1993, S/RES/872 (1993), p. 2.
[1399] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur le Rwanda, 24 septembre 1993, S/26488, Annexe 2, p. 16.
[1400] Document de l'O.U.A., Rapport sur le génocide au Rwanda, mai 2010, para. 15.14. ; voy. aussi Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Résolution 912, adoptée le 21 avril 1994, S/RES/912 (1994) ; Rapport du Secrétaire général de l'.O.N.U, Rapport spécial du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda S/1994/470, 20 avril 1994, para. 16.
[1401] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Rwanda, 17 mai 1994, S/RES/918 (1994).
[1402] Effectifs militaires autorisés : 5 octobre 1993 - 20 Avril 1994 (2 548 militaires, dont : 2 217 troupes formées, 331 observeurs militaires, et 60 policiers civils, assistés de personnel civil international et local). 21 Avril-16 Mai 1994 (270 militaires ; assistés de personnel civil international et local). 17 mai 1994-8 juin 1995 (5 500 militaires, dont à peu près 5 200 militaires et 320 observateurs militaires, et 90 policiers civils ; assistés de personnel civil international et local). 9 juin - 8 septembre 1995 (2 330 militaires, 320 observateurs militaires et 120 policiers civils ; assistés de personnel civil international et local). 9 septembre - 11 décembre 1995 (1 800 militaires, 320 observateurs militaires et 120 policiers civils ; assistés de personnel civil international et local). 12 décembre 1995-8 mars 1996 (1 200 militaires et 200 observateurs militaires, assistés de personnel civil international et local). Voy. en ce sens la page du site du département du maintien de la paix de l'O.N.U.. Url : http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/unamir/facts.shtml.

acteurs internationaux. Quant aux organisations non gouvernementales internationales, on peut noter que certaines d'entre elles sont présentes sur le territoire rwandais d'avril à juillet 1994. C'est par exemple le cas de Médecins Sans Frontières (MSF) Belgique et Médecins Sans Frontières (MSF) Hollande, du Comité international de la Croix Rouge (CICR), mais également de Human Rights Watch (HRW) et d'Amnesty International, en particulier avant l'émission de leurs rapports respectifs des 1er et 23 mai 1994. Cela étant, les organisations non gouvernementales internationales ont été largement dépassées, à l'image du témoignage de Médecin sans frontières (MSF) devant la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies le 24 mai 1994 et surtout lors de la conférence de presse du 18 juin 1994, l'organisation déclarant, avant son évacuation partielle : « on n'arrête pas un génocide avec des médecins »[1403].

Ainsi, la présence limitée de tous les acteurs internationaux est un indicateur supplémentaire que le contexte du Rwanda au début de l'année 1994 décrit parfaitement.

300. Les indicateurs 6.5, 6.6, 6.7 peuvent, en outre, être envisagés ensemble. Ils traitent de l'isolement sur la scène internationale de l'État sur le territoire duquel la population est potentiellement à risque. Ainsi, « l'absence d'adhésion ou de participation effective de l'État aux organisations internationales et régionales qui établissent des obligations afférentes à leur statut de membre », « le manque de contact, d'ouverture ou d'établissement de relations politiques ou économiques avec d'autres États ou organisations » ainsi que la « coopération limitée de l'État avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme » sont autant d'éléments illustrant ce sixième facteur de risque.

En 1994, le Rwanda est un État partie aux principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en vigueur. Il a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide[1404], la Convention sur

[1403] Pour un parallèle entre la chronologie des événements et l'action de Médecin sans frontières (MSD) consulter le tableau disponible à partir du lien suivant : http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr /files/ppp-rwanda1-chrono-vf.pdf.

[1404] Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948. En signant la Convention en 1975, le Rwanda avait émis la réserve suivante : « La République

l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, La Convention relative aux droits de l'enfant, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés[1405], de même que le Protocole relatif au statut des réfugiés[1406]. Le seul traité faisant défaut, à cette date-là, est la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que son Protocole additionnel, auquel le Rwanda n'a pas adhéré.

Par ailleurs, la participation effective du Rwanda aux organisations internationales et régionales ne manque pas durant cette période, ne serait-ce que sa participation en tant que membre élu du Conseil de sécurité pour les années 1994-1995. Le Rwanda a également participé à plusieurs réunions exclusivement tournées vers la situation de crise dans le pays. On peut souligner, en particulier, toutes les réunions organisées sous l'égide de l'Organisation de l'unité africaine, et plus particulièrement la conférence régionale de Dar Es Salaam consacrée aux réfugiés rwandais en février 1991, à laquelle le Rwanda, quatre autres États de la région (Tanzanie, Burundi, Ouganda et Zaïre) et un représentant de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés ont assisté.

En juillet 1992, une autre réunion spécifique s'est également tenue en Tanzanie – le Président MWINYI étant l'un des médiateurs de la crise – sous la coordination du Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine. Étaient présents – et cela en a fait une réunion « extraordinaire »[1407], « des personnalités du FPR et du gouvernement rwandais, des observateurs de l'OUA et des quatre pays

rwandaise ne se considère pas comme liée par l'article IX de ladite Convention ». L'article IX dispose que « les différends entre les Parties contractantes relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente Convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un État en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III, seront soumis à la Cour internationale de Justice, à la requête d'une partie au différend ». Notons qu'en 2008, le Rwanda a retiré sa réserve.

[1405] Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951. Le Rwanda a émis une réserve concernant l'article 26 : « Pour des raisons d'ordre public, la République rwandaise se réserve le droit de fixer une résidence et des limites de circulation aux réfugiés. »

[1406] Protocole relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967. Le Rwanda a émis une réserve concernant l'article IV : « Pour le règlement de tout différend entre les Parties, le recours à la Cour internationale de Justice ne pourra être introduit que moyennant l'accord préalable de la République rwandaise. »

[1407] O.U.A., Rapport sur le génocide au Rwanda, mai 2000, para. 11.27.

voisins du Rwanda (Ouganda, Zaïre, Burundi et Tanzanie), un représentant du président de l'OUA, le Président Diouf du Sénégal ainsi que des représentants de la Belgique, de la France, des États-Unis et des Nations Unies »[1408]. Cette réunion a été la première étape vers les Accords de paix d'Arusha. Les participants se sont ici « engagés à s'attaquer aux causes profondes de la crise et le long processus portait d'ailleurs sur cinq questions fondamentales : la démocratie, le partage du pouvoir, le gouvernement de transition, l'intégration des forces armées et le retour et la réintégration des réfugiés »[1409]. Les Accords de paix entre le gouvernement de la République rwandaise et le Front patriotique rwandais ont finalement été signés le 4 août 1993 à d'Arusha en Tanzanie. Cette réussite (partielle) témoigne également d'une certaine régularité dans l'implication de toutes les parties au conflit.

Pour conclure sur ces interactions régulières, il convient de souligner la réunion sur l'échec de la mise en application de l'accord de paix[1410] tenue au Rwanda en mars 1994, soit un mois avant le début du génocide. Lors de cette réunion étaient présents les ambassadeurs de Belgique, de France, d'Allemagne, de Tanzanie et des États-Unis ainsi que des représentants de l'Organisation de l'unité africaine, de l'Organisation des Nations Unies et du Front patriotique rwandais.

On voit bien que la participation du Rwanda à ces multiples rencontres n'est pas une bonne illustration de l'indicateur dont il est question ; et même si aucune des réunions n'a évoqué le risque de génocide encouru, le Rwanda a participé à des rencontres qui auraient pu servir davantage pour la prévention. En considérant la présence de l'État au sein des organisations dont il est membre et de ses échanges divers et répétés avec de nombreux interlocuteurs, on peut affirmer que le Rwanda n'était pas isolé.

Le caractère non cumulatif des différents indicateurs prend ici à nouveau tout son sens. En effet, si l'isolement doit être considéré comme un indicateur du facteur de risque, son absence ne signifie pas nécessairement que la population n'est

[1408] O.U.A., Rapport sur le génocide au Rwanda, mai 2000, para. 11.27.
[1409] *Ibid.*
[1410] *Id*., para. 11.36.

plus en danger. Il s'agit de trois indicateurs, parmi onze ; et ceux-ci, l'État rwandais ne les remplit pas.

301. Le « manque d'intérêt, réticence ou échec des États Membres des Nations Unies ou des organisations internationales ou régionales à aider un État à assumer la responsabilité qui lui incombe de protéger ses populations contre les atrocités criminelles ou à agir lorsque l'État ne s'acquitte manifestement pas de cette responsabilité » est le neuvième facteur (6.9). Ici, on peut dire qu'il existe un mélange de manque d'intérêt, de réticence et d'échec. Le nombre de résolutions[1411] prises par le Conseil de sécurité, mises en parallèle avec l'implication des États membres dans l'opération de maintien de la paix ainsi que les retraits et diminutions des effectifs, illustre parfaitement cette ambiguïté dans les comportements des différents acteurs. Toutes ces actions auraient pourtant pu servir à la prévention, mais le cadre d'analyse n'existait pas encore.

302. Pour ce qui est de l'indicateur relatif au « manque de soutien des États voisins pour protéger les populations qui sont à risque et ont besoin de refuge, notamment la fermeture des frontières, le rapatriement forcé ou les restrictions en matière d'aide » (indicateur 6.10), il est à noter qu'il n'est pas rempli. La conférence régionale de Dar Es-Salaam sur le problème des réfugiés rwandais du 19 février 1991 montre clairement la volonté des pays voisins à protéger les Rwandais qui auraient fui. La conférence régionale lance en effet « un appel aux États membres de l'OUA, à la Communauté internationale et aux Organisations internationales concernées pour qu'ils prennent les mesures appropriées en vue de faciliter la naturalisation et l'insertion économique et sociale des réfugiés rwandais, qui choisissent de s'installer en dehors de leur pays d'origine »[1412]. Selon la Déclaration, « les cinq pays voisins, à savoir le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Zaïre, s'engagent à faciliter, autant que faire se peut, et ce, dans le cadre des lois et

[1411] En 1993 et 1994, le Conseil de sécurité de l'O.N.U. a adopté quatorze résolutions sur la situation au Rwanda : S/RES/812 du 12 mars 1993 ; S/RES/846 du 22 juin 1993 ; S/RES/872 du 5 octobre 1993 ; S/RES/891 du 20 décembre 1993 ; S/RES/893 du 6 janvier 1994 ; S/RES/909 du 5 avril 1994 ; S/RES/912 du 21 avril 1994 ; S/RES/918 du 17 mai 1994 ; S/RES/925 du 8 juin 1994 ; S/RES/928 du 20 juin 1994 ; S/RES/929 du 22 juin 1994 ; S/RES/935 du 1er juillet 1994 ; S/RES/955 du 8 novembre 1994 ; S/RES/965 du 30 novembre 1994.

[1412] Déclaration de Dar Es-Salaam sur le problème des réfugiés rwandais, 19 février 1991, para. 6.

règlements nationaux respectifs, 1a naturalisation de ces Rwandais qui ont exprimé le désir de devenir des ressortissants de leurs pays de résidence »[1413].

303. Enfin, l'absence de « mécanisme d'alerte rapide adéquat pour la prévention des atrocités criminelles » à l'époque permet d'affirmer que l'indicateur 6.11 est un des indices présents dans la situation du Rwanda en 1994. En effet, les différents documents relatifs à la prévention des conflits armés, en particulier depuis 2001[1414] et le premier rapport sur la prévention des conflits, affirme sans hésiter qu'il n'existe aucune instance désignée à cet effet pour examiner systématiquement les questions de prévention avec les États Membres »[1415].

304. On constate donc que plusieurs éléments atténuants étaient présents au Rwanda sur la période étudiée. En effet, sur les onze indicateurs, plus de la moitié ne correspondent pas à notre cas d'espèce[1416]. Il existe donc un grand nombre d'indicateurs susceptibles de ralentir le processus génocidaire. Malheureusement, les facteurs de risque susceptibles de déclencher les attaques ont été plus nombreux et efficaces.

B. Les facteurs de risque susceptibles de déclencher des comportements criminels

305. Au cœur de l'analyse du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, les facteurs de risque susceptibles de déclencher les attaques sont les derniers

[1413] Déclaration de Dar Es-Salaam sur le problème des réfugiés rwandais, 19 février 1991, para. 6.
[1414] Rapport Secrétaire général de l'O.N.U., La prévention des conflits armés, A/55/985–S/2001/574, 7 juin 2001.
[1415] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, 18 juillet 2006, A/60/891, p. 38, Tableau.
[1416] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 15. Les indicateurs concernés sont les indicateurs 6.3 (Absence d'intérêt et d'attention des acteurs de la société civile internationale ou d'accès aux médias internationaux), 6.4 (Absence ou présence limitée des Nations Unies, des ONG internationales ou d'autres acteurs internationaux ou régionaux dans le pays et ayant accès aux populations), 6.5 (Absence d'adhésion ou de participation effective de l'État aux organisations internationales et régionales qui établissent des obligations afférentes à leur statut de membre), 6.6 (Manque de contact, d'ouverture ou d'établissement de relations politiques ou économiques avec d'autres États ou organisations), 6.7 (Coopération limitée de l'État avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme), 6.8 (Absence de motivations ou de volonté des parties à un conflit d'engager un dialogue, de faire des concessions et de recevoir l'aide de la communauté internationale).

éléments à même d'identifier le risque imminent de crime contre l'humanité ou de génocide. Les facteurs regroupent, d'une part, les « circonstances propices ou action préparatoire », découpées en quatorze indicateurs (1), ainsi que, d'autre part, les « facteurs déclencheurs », à leurs tours repérables par douze indicateurs (2).

1. Les circonstances propices ou action préparatoire

306. Les circonstances propices ou action préparatoire sont les « événements ou mesures, graduels ou soudains, qui créent un environnement propice à la perpétration d'atrocités criminelles, ou laissent présumer une trajectoire vers leur perpétration ». Il s'agit en l'espèce d'une instrumentalisation du cadre juridique (a), mais également d'une accélération des violations des droits de l'homme (b).

a. Une instrumentalisation du cadre juridique

307. Le premier indicateur (7.1) concerne « l'imposition de lois relatives à l'état d'urgence ou de mesures de sécurité extraordinaires qui portent atteinte aux droits fondamentaux »[1417]. On compte de nombreux exemples de mesures de sécurité extraordinaires au Rwanda. L'un d'entre eux est l'atteinte à la liberté de circulation, consacrée par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Celui-ci dispose que « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ». Or, au Rwanda, au début des années 1990, « tout individu s'absentant plus de trois jours de sa commune doit obligatoirement obtenir une autorisation écrite de déplacement, délivrée par le bureau communal »[1418].

308. Le second indicateur (7.2) concerne la « suspension d'institutions d'État indispensables, ou ingérence dans ces institutions, ou mesures provoquant des changements dans leur composition ou l'équilibre des pouvoirs, en particulier s'il

[1417] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 15.
[1418] PERIES G., SERVENAY D., *Une guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, *op. cit.*, p. 151.

en résulte l'exclusion ou l'absence de représentation des groupes protégés ». On fera mention ici de deux décrets-lois qui ont permis, d'une part, la création d'un niveau supplémentaire dans la pyramide administrative ainsi que, d'autre part, le changement dans le mode de désignation du bourgmestre : jusqu'ici élu par la population, il sera désormais nommé par le Président de la République. Le but recherché par les autorités est d'« affiner encore la connaissance du terrain et la maîtrise de ses habitants »[1419] en bâtissant un « véritable système hiérarchique de contrôle horizontal des populations »[1420].

309. Quant aux trois indicateurs suivants (7.3, 7.4, 7.5), ils ont déjà fait l'objet d'une étude au paragraphe précédent : le « renforcement des forces de sécurité, leur réorganisation ou leur mobilisation contre des groupes, populations ou individus protégés » (7.3), l' « acquisition de grandes quantités d'armes et de munitions ou d'autres objets qui pourraient servir à infliger des blessures » (7.4), ainsi que la « création de milices ou de groupes paramilitaires, ou appui accru à des milices ou groupes paramilitaires » (7.5), sont des indicateurs que l'on retrouve effectivement dans l'examen du facteur cinq relatif au niveau d'aptitude des acteurs concernés à commettre des crimes. Cela étant, les données fournies ne prennent pas en compte le caractère dynamique du comportement criminel.

En ce sens, « tout au long de l'évolution de ces processus, on devrait pouvoir identifier des faits, des actions ou des changements qui indiquent la probabilité que certains acteurs prennent des mesures afin de perpétrer des actes de violence généralisés et éventuellement des atrocités criminelles »[1421]. Il en va ainsi de l'augmentation du budget rwandais consacré à la défense, lequel atteint 70 % peu avant le début du génocide[1422], mais également de la création des milices d'autodéfense dont les membres « reçurent gratuitement des fusils »[1423]. Selon les enquêtes menées *a posteriori*, « il était [d'ailleurs] aussi facile de se procurer des

[1419] PERIES G., SERVENAY D., *Une guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, *op. cit.*, p.150.
[1420] *Ibid.*, p. 151.
[1421] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 16.
[1422] O.U.A., Rapport sur le génocide au Rwanda, mai 2000, para. 7.27.
[1423] *Ibid*., para. 7.30.

fusils d'assaut Kalashnikov, des grenades à main et d'autres armes de petit calibre que des fruits et légumes, et exactement aux mêmes endroits – dans les marchés locaux »[1424]. Aux termes d'un rapport d'Human Rights Watch, « peu avant le génocide, quiconque à Kigali disposait de l'équivalent de trois dollars américains pouvait acheter une grenade au marché central et nous savons d'après les événements ultérieurs qu'il s'agissait là d'un commerce prospère »[1425].

310. Le sixième indicateur (7.6) est relatif à « l'imposition de mesures de contrôle rigoureuses sur l'utilisation des moyens de communication, ou interdiction d'y avoir accès ». On peut ici rendre compte de toutes les informations mentionnant la surveillance des voies de communication terrestre. Les routes, par exemple, « sont contrôlées par la population mobilisée de gré ou de force, qui appuie les miliciens postés aux barrières »[1426]. Les autorités nationales ou les services déconcentrés avaient, dans les faits, la mainmise sur tous les déplacements des citoyens rwandais.

311. Le septième indicateur (7.7) traite des « expulsions ou [du] refus d'autoriser la présence d'ONG, d'organisations internationales, de médias ou autres acteurs, ou [l']imposition de sérieuses restrictions sur leurs services et déplacements ». En l'espèce, si l'on examine les déclarations des différentes organisations, on comprend que la plupart des acteurs n'ont pas été contraints dans leurs déplacements, ni dans leur travail. Le Docteur Jean-Hervé BRADOL, responsable de programmes Médecins sans frontières, confiera ainsi, qu'en février 1994, le chef de mission organisa une réunion avec toutes les agences médicales, la Croix-Rouge, Action contre la faim (ACF), les différentes sections Médecins sans frontières, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)[1427]. Philippe GAILLARD, le Chef de délégation du Comité international de la Croix-Rouge en poste au Rwanda de 1993

[1424] Human Rights Watch Arms Project, « arming Rwanda », The Arms Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan War, Vol 6, n°1, janvier 1994, p. 28.
[1425] *Ibid.*
[1426] CHRETIEN J.-P., « Le Génocide des Tutsis au Rwanda », *in* BLUM F.(dir.), *Génocides et politiques mémorielles*, Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Publication électronique, 2013, p. 48.
[1427] Propos rapportés du Dr. BRADOL Jean-Hervé, Responsable de programme Médecin sans frontières, *in* Médecin sans frontières, *Génocides des Rwandais Tutsis 1994, Prises de paroles publiques*, 2013, p. 12.

à 1994 rapportera un témoignage de l'accès de son personnel aux populations au cours de sa mission. Selon ses mots :

> *« À deux reprises, en avril 1994, nos ambulances furent arrêtées par des barrages de miliciens, les blessés déchargés de force et achevés sous nos yeux. À la radio, la Radio-Télévision-Libre des Mille-Collines, on annonça que le CICR transportait "des ennemis de la République déguisés en faux blessés"... Explications, protestations, communiqués de presse depuis Genève, repris par les médias occidentaux, effet boomerang sur le terrain, prise de conscience par le gouvernement et les médias rwandais de la détérioration considérable, accablante de leur image, correction, campagne de sensibilisation sur le droit des blessés à être soignés et sur le rôle de la Croix-Rouge. Quelques jours plus tard, nos ambulances n'avaient plus de problèmes pour circuler librement en ville de Kigali »*[1428].
>
> Il y a ici pour ainsi dire presque une volonté de respecter le droit.

312. L'« inscription de personnes ou de leurs biens en fonction de leur affiliation à un groupe », indicateur 7.12, fait clairement référence à la situation prégénocidaire du Rwanda, en ce sens qu'il est fait mention de l'appartenance ethnique sur les cartes d'identité de tous les citoyens rwandais. La suppression de cette procédure avait été votée au cours du processus de négociation et figurait à l'article 16 du Protocole d'Arusha[1429], mais sa mise en œuvre n'a pas eu lieu immédiatement.

313. Le treizième indicateur (7.13) renvoie à la « politisation accrue de l'identité, des événements survenus dans le passé ou des motifs pour se livrer à des actes de violence ». Quel autre exemple à souligner que celui du Document de définition de l'ennemi, rédigé par le deuxième Bureau du lieutenant-colonel Nsengiyumva (G2) : « 1. L'ennemi principal est le Tutsi de l'intérieur ou de l'extérieur extrémiste et nostalgique du pouvoir, qui N'a JAMAIS reconnu et NE reconnaît PAS encore les

[1428] Propos recueillis lors de la Conférence donnée par Philippe Gaillard, chef de la délégation du C.I.C.R. au Rwanda de 1993 à 1994, au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant- le Rouge à Genève, 18 octobre 1994, sous le titre : « Rwanda 1994 : La vraie vie est absente (Arthur Rimbaud) ». Le contenu de la conférence est disponible en ligne. Url : https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5xdjps.htm.

[1429] Voy. en ce sens MOREL J., *La France au cœur du génocide des Tutsis*, Paris : L'Esprit Frappeur, 2010, 1e édition intégrale, pp. 228-232.

réalités de la Révolution sociale de 1959 et qui veut reconquérir le pouvoir au Rwanda par tous les moyens, y compris les armes »[1430] ?

314. Le dernier indicateur (7.14) est relatif à la « multiplication de déclarations provocatrices, de campagnes de propagande ou des incitations à la haine visant des groupes, populations ou individus protégés ». Les émissions de la Radio Télévision Libre des Mille Collines, à partir du 8 juillet 1993, sont à elles seules évocatrices de la propagande menée.

315. Par conséquent, on observe ici que le cadre juridique est instrumentalisé et va entraîner une accélération des violations des droits de l'homme.

b. Une accélération des violations des droits de l'homme

316. Le huitième indicateur (7.8) est relatif aux « violations accrues du droit à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté ou à la sécurité des membres des groupes, populations ou individus protégés, ou adoption récente de mesures ou de lois qui les affectent ou constituent une discrimination délibérée contre eux ». Les pogroms de 1990 à 1993 suffisent à illustrer cet indicateur. Le Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 est éloquent à ce propos. La commission envoyée sur le territoire rwandais du 7 au 21 janvier 1993 a allégué, « après avoir recueilli des centaines de témoignages et entrepris des fouilles des fosses communes […] que le gouvernement rwandais a massacré et fait massacrer un nombre considérable de ses propres citoyens »[1431].

Au regard des conclusions de la présente Commission, « la plupart des victimes étaient des Tutsis, mais le nombre de victimes hutues, presque tous

[1430] T.P.I.R., Le Procureur c. Bagosora et consorts, Affaire n° ICTR-98-41-T, *Jugement*, 18 décembre 2008, para. 202 : « Document de définition de l'ENI, émanant du G2 de l'état-major de l'armée rwandaise, n°1437/G2.2.4. Objet : diffusion d'information. Destinataires : liste A Comdt Sect Ops (Tous). Kigali, le 21 septembre 1992. Secret ».

[1431] F.I.D.H., Africa watch, Union interafricaine des droits de l'homme et des peuples, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990, (7 - 21 janvier 1993), Rapport final, mai 1993, p. 49.

adhérents des partis du comité de concertation, monte depuis les derniers mois »[1432]. Selon les investigations menées durant ces deux semaines, « on estime que le nombre de victimes se chiffre à au moins 2.000 depuis le 1er octobre 1990 »[1433]. Enfin, les enquêteurs ont mis en lumière le fait que « les attaques organisées par le gouvernement ont blessé des milliers de personnes et les ont dépourvus de leurs maisons, animaux domestiques et de la presque totalité de leurs biens »[1434]. De la même façon, on retrouve « une série de mesures [visant] à déposséder les Tutsis de leurs biens, comme à les frustrer de leurs droits économiques et sociaux »[1435]. On peut notamment faire référence à la vente aux enchères de la « plus belle variété des vaches du Rwanda, de feu le Roi Mutara Rudahigwa »[1436].

L'Organisation des Nations Unies a également envoyé une mission sur place. Le rapporteur spécial et son équipe se sont effectivement rendus sur le territoire rwandais du 8 au 17 avril 1993. Sur les vingt-cinq pages du rapport final, dix contiennent des informations sur les « violations du droit à la vie » prenant la forme d'exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires[1437]. Selon les termes du document, s'ajoutant aux 2000 civils dont fait mention la Commission susmentionnée envoyée quelques mois plus tôt, « depuis le 8 février 1993, date de la violation par le FPR du cessez-le-feu conclu à Arusha, au moins 300 Tutsis et opposants politiques auraient été tués »[1438].

317. Le neuvième indicateur (7.9) concerne la « multiplication des actes de violence graves contre les femmes et les enfants, ou création de conditions qui facilitent les actes de violence sexuelle contre ces groupes, notamment en tant

---

[1432] F.I.D.H., Africa watch, Union interafricaine des droits de l'homme et des peuples, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990, (7 - 21 janvier 1993), Rapport final, mai 1993, p.49.
[1433] *Ibid.*
[1434] *Ibid.*
[1435] MIKIMBIRI J., « Les sept étapes du génocide au Rwanda », *in* BOUHLAL R., KALISA P. (dir.), *« N'épargnez pas les enfants ! », op. cit.*, p. 77.
[1436] *Id*., p. 78, *citant* MUGESIRA A., *Imibereho Y'abututsi kuri repubulika ya mbere n'iya Kabiri (1959-1990)*, Kigali : Les Éditions Rwandaises, mars 2004, pp. 286 et s.
[1437] Conseil économique et social de l'O.N.U., Question de la violation des droits de l'homme et des liberté fondamentales, ou qu'elles se produisent dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Additif, Rapport présenté par M. Waly Bacre Ndiaye, rapporteur spécial, sur la mission qu'il a effectuée au Rwanda du 8 au 17 avril 1993, E/CN.4/1994/7/add.1, 11 août 1993, paras. 25 à 43.
[1438] *Id*., para. 27.

qu'outil de terreur ». Une des parties du rapport de la Commission internationale d'enquête est justement consacrée aux violations des droits de l'homme en dehors des combats. On peut lire ainsi que « la tragédie des viols par les militaires est devenue endémique à travers tout le pays ». Au vu des observations établies, « les viols sont devenus une pratique quotidienne de l'armée. […] Un grand nombre de jeunes filles, y compris de très jeunes filles de douze-treize ans, seraient enceintes à la suite de viols commis par des militaires. La Commission a recueilli de source sûre l'information selon laquelle dans la commune Cyeru, cinq jeunes filles avaient été violées puis assassinées par des militaires dans la semaine du 4 au 9 janvier 1993 »[1439].

Certains accusés du Tribunal pénal international pour le Rwanda ont d'ailleurs été condamnés pour viol en tant qu'acte constitutif de crime contre l'humanité. On pense notamment à Pauline NYIRAMASUHUKO, Ministre de la Famille et de la Promotion féminine au Rwanda. Elle a été condamnée, par les juges de première instance, puis par la Chambre d'appel, pour viol en tant que crime contre l'humanité et atteinte à la dignité humaine en tant que violation sérieuse de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel II[1440]. L'ex-ministre a engagé, par ses comportements, sa responsabilité de supérieur hiérarchique, conformément à l'article 6(3) du Statut pour manquement à son obligation de prévenir et de punir les viols perpétrés par les membres des milices Interahamwe au bureau de la Préfecture de Butare au cours de la nuit des Trois Attaques et lors des attaques de la première moitié de juin 1994[1441].

318. Le dixième indicateur (7.10) interroge sur l' « imposition de conditions de vie potentiellement mortelles ou déportation, saisie, regroupement, ségrégation, évacuation ou déplacement forcé des groupes, populations ou individus protégés vers des camps, des zones rurales, des ghettos ou d'autres lieux désignés ». On peut

[1439] F.I.D.H., Africa watch, Union interafricaine des droits de l'homme et des peuples, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990, (7 - 21 janvier 1993), Rapport final, mai 1993, p. 58.
[1440] T.P.I.R., Le Procureur c. Nyiramasuhuko et al., Affaire No. TPIR-98-42-T, *Jugement et sentence*, 24 juin 2011 ; T.P.I.R., Le Procureur c. Nyiramasuhuko et al., Affaire No. TPIR-98-42-A, *Jugement d'appel*, 14 décembre 2015.
[1441] T.P.I.R., Le Procureur c. Nyiramasuhuko et al., Affaire No. TPIR-98-42-A, *Jugement d'appel*, 14 décembre 2015, para. 3522.

estimer que si une telle vigilance avait été en place, cet indicateur aurait constitué un signal d'alerte pour la Shoah et le massacre de Srebrenica, contextes dans lesquels la population a été soigneusement triée, déplacée de force et isolée systématiquement. À l'inverse, Jean MUKIMBIRI[1442] explique qu'« il ne [pouvait pas en être de même] pour les Tutsis du Rwanda »[1443], car ils n'ont pas été globalement déplacés. Toutefois, on peut affirmer que « nombre d'autorités encourageront [quand] même les Tutsis à se regrouper dans des lieux publics, dont des temples, sites traditionnels de leur refuge, à chaque pogrom depuis 1959 » ; l'objectif ne pouvant être que les « isoler systématiquement, aux fins de la destruction massive »[1444].

319. Les manifestations de « destruction ou pillage des biens ou des installations qui sont essentiels pour les groupes, populations ou individus protégés, ou des biens liés à l'identité culturelle ou religieuse » décrivent le onzième indicateur. La situation au Rwanda correspond à cet énoncé puisqu'un grand nombre de Tutsis se voient privés de leurs terres et de leurs vaches, instrument de travail essentiel pour eux[1445].

320. On voit ici que les rapports – contemporains au risque de génocide – mettant en avant une accélération des droits de l'homme sont le fruit d'une prise en charge, même partielle, par la Communauté internationale. Les éléments déclencheurs ont toutefois précipité le processus criminel, qui aurait peut-être pu être endigué sur la base de cette (petite) prise en charge internationale.

[1442] Jean Mukimbiri est l'ancien président de la Commission nationale rwandaise pour l'UNESCO.
[1443] MUKIMBIRI J., « Les sept étapes du génocide au Rwanda », *in* BOUHLAL R., KALISA P. (dir.), *« N'épargnez pas les enfants ! », op. cit.*, p.84.
[1444] *Ibid.*
[1445] Voy. sur ce point NKURIKIYIMFURA J.-N., *Le gros bétail et la société rwandaise : Évolution historique des origines à 1958*, Paris : L'harmattan, 1994, 315 p.

2. Les éléments déclencheurs

321. Il reste maintenant à étudier les facteurs déclencheurs (facteur 8). Ceux-ci peuvent être des « événements ou circonstances qui ne semblent pas être liés aux atrocités criminelles, mais qui peuvent gravement exacerber les conditions existantes ou déclencher leur apparition »[1446].

Parmi les neuf indicateurs, trois concernent le cas rwandais. En effet, l'indicateur 8.2 appelle à identifier s'il existe des « débordements des conflits armés ou de graves tensions dans les pays voisins » susceptibles d'avoir un impact positif sur le processus génocidaire. On peut noter à ce titre la situation au Burundi où les tensions ethniques sont, à cette période, plutôt violentes[1447].

L'indicateur 8.5 rend également compte de la situation. Il s'agit des « attaques contre la vie, l'intégrité physique, la liberté ou la sécurité des dirigeants, des personnalités éminentes ou des membres de groupes opposés », mais aussi les « autres actes de violence, telles que des attaques terroristes ». L'assassinat du Président HABYARIMANA le 6 avril 1994 ainsi que ceux d'Agathe UWILINGIYIMANA[1448], Premier ministre, de Joseph KAVARUGANDA, président de la Cour constitutionnelle[1449], de Félicien NGANGO[1450], vice-président du Parti Social Démocrate (PSD) et Landoald NDASINGWA[1451], Ministre du Travail, répondent aux exigences de cet indicateur. Enfin, l'indicateur 8.7, à savoir les « actes d'incitation ou propagande haineuse ciblant des groupes ou individus particuliers », est bien

[1446] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 17.
[1447] Voy. *supra* paras. 211, 215.
[1448] Agathe Uwilingiyimana était une Hutue modérée. Elle était ministre de l'Éducation nationale en 1992 avant de devenir Premier ministre après la signature des accords d'Arusha. Opposée à la division entre les citoyens rwandais, Agathe Uwilingiyimana travaillait avec les membres de la MINUAR et, plus généralement, avec l'O.N.U.
[1449] Joseph Kavaruganda était un juge hutu occupant le poste de président de la Cour constitutionnelle au début du génocide. Proche du Président, Joseph Kavaruganda s'était rapproché du M.D.R. peu avant son assassinat.
[1450] Félicien Ngango était un membre de l'ethnie hutue.
[1451] Seul Tutsi du gouvernement, Landoald Ndasingwa a été assassiné alors qu'il était sous la protection des Casques bleus. Avec le président de la Cour constitutionnelle, il avait fait l'objet d'un télégramme alarmant du général Dallaire à New York. Ce télégramme lui a appris que son nom figurait sur des listes de personnalités menacées de mort par les partisans du Hutu power.

présent. Il renvoie, lui aussi, aux activités de la Radio-télévision libre des mille collines.

En revanche, bien d'autres indicateurs ne trouvent pas à s'appliquer ici. L'affaire ne rend compte ni de « déploiement soudain de forces de sécurité ou déclenchement d'hostilités armées » (8.1) – quoiqu'on peut noter quelques troubles à la frontière entre le Rwanda et l'Ouganda[1452] –, ni de « mesures prises par la communauté internationale considérées comme une menace pour la souveraineté des États » (8.3). Il n'y a pas davantage de « changements soudains ou illégaux de régime, transferts de pouvoir ou modifications du pouvoir politique des groupes »[1453] (8.4) ou d'« événements religieux ou actes réels ou supposés d'intolérance religieuse ou de manque de respect, y compris en dehors des frontières nationales » (8.6).

322. De la même façon, il n'existe aucun « recensement, élections, activités centrales liées à ces processus, ou mesures qui les déstabilisent » (8.8), ni de « changements soudains qui affectent l'économie ou la population active, notamment suite à des crises financières, des catastrophes naturelles ou des épidémies » (8.9). Il n'y a aucune preuve de la « découverte de ressources naturelles ou lancement de projets d'exploitation qui [aurait] de graves répercussions sur les moyens de subsistance et la viabilité des groupes ou des populations civiles » (8.10), ni de « cérémonie commémorative de crimes survenus dans le passé ou d'épisodes traumatiques ou historiques qui peuvent exacerber les tensions entre les groupes, notamment la glorification des auteurs d'atrocités » (8.11). Enfin, on ne peut pas envisager « d'actes liés aux processus d'établissement des responsabilités, en particulier lorsqu'ils sont perçus comme étant injustes » (8.12).

[1452] Voy. ici Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., 22 juin 1993, S/RES/846 (1993). Cette résolution crée la Mission d'observation des Nations unies en Ouganda et au Rwanda (MONUOR) avec pour mandat d'« observer la frontière entre l'Ouganda et le Rwanda et vérifier qu'aucune assistance militaire ne parvient au Rwanda, l'accent étant mis essentiellement à cet égard sur le transit et le transport à travers la frontière, par des routes ou des pistes où peuvent passer des véhicules, d'armes meurtrières et de munitions, ainsi que tout autre matériel pouvant être utilisé à des fins militaires ».

[1453] Notons que Juvénal Habyarimana est président du Rwanda du 5 juillet 1973 au 6 avril 1994.

*

323. Il est important de prendre conscience qu'au Rwanda toutes les « sonnettes ou clignotants »[1454] n'étaient pas présents. Des observateurs de tout type – organisations non gouvernementales et internationales – ont pu se rendre sur place et enquêter. Les autorités ont participé régulièrement à des réunions régionales et internationales. Les pays voisins ont accueilli un certain nombre de réfugiés rwandais ; toutes ces actions peuvent d'ailleurs être considérées comme des mesures – nécessaires, mais insuffisantes – de prévention. Ce qui a par contre manqué au Rwanda, c'est une analyse de la situation, non pas en termes de conflit armé, mais de risque de génocide. À ce propos on peut mettre en avant une donnée assez parlante, même si elle relève plus de l'anecdote que de l'analyse scientifique. Il s'agit du discours prononcé par le Président MITTERAND lors de la cérémonie d'inauguration des locaux rénoves de la maison des enfants d'Izieu. Au cours de son allocution, le Président explique solennellement que la Maison d'Izieu est un lieu de savoir et d'enseignement. En ce sens, le site doit « susciter la réflexion, donner à comprendre ce que furent le nazisme, les persécutions antisémites, la solution finale, éclairer les origines de ces perversions. Appuyant le fait que l'enseignement ne se limite pas au passé »[1455], « il incite [finalement] à la vigilance devant la permanence du danger ». Le discours de François MITTERAND repose donc sur l'importance de la transmission de la mémoire pour éviter que de telles horreurs ne se reproduisent. Ce discours revêt une autre dimension lorsque l'on sait qu'il est prononcé le 24 avril 1994, soit au cœur du génocide des Tutsis.

*

324. Le cadre d'analyse II a permis un recentrage sur le risque de crime, établi à partir de facteurs spécifiques. Il n'en reste pas moins qu'il faut garder à l'esprit que ce cadre d'analyse reste une grille d'analyse relative et dynamique.

[1454] BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, *op. cit.*, p. 245.

[1455] MITTERAND F., Allocation prononcéé par Monsieur François Mittérand Président de la République lors de la cérémonie d'inauguration des locaux rénoves de la maison des enfants d'Izieu 24 avril 1994. Retrouver le texte intégral sur le l'adresse suivante : http://www.memorializieu.eu/IMG/pdf/1994MITTERAND.pdf.

§2. Une grille d'analyse relative et dynamique

325. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies énonce que la situation qui présente le plus de facteurs de risque, et pour chacun d'entre eux le plus grand nombre d'indicateurs, est celle dans laquelle il y a le plus de probabilité pour que des crimes soient commis. Il en découle que plus le nombre d'indicateurs d'un facteur est élevé, plus le rôle de ce facteur est important pour analyser la situation[1456]. Ban KI MOON expose également l'idée selon laquelle il n'y a pas de hiérarchie ou de classement entre les facteurs, « dans la mesure où leur importance diffère en fonction du contexte particulier »[1457].

Chaque facteur se manifeste par plusieurs indicateurs dégagés à partir de situations passées. Ces indicateurs n'ont donc pas vocation à être « exhaustifs »[1458]. En effet, il faut éviter de lire toutes les situations à la lumière du passé. C'est pourquoi cette grille de lecture n'est pas figée et est susceptible de modifications, comme n'importe quel instrument scientifique. Plusieurs mises en garde ont d'ailleurs été formulées par le Secrétaire général dans la phase introductive du document présentant le cadre d'analyse II[1459]. Il mentionne tout d'abord que tous les facteurs de risque ne doivent pas nécessairement être présents pour pouvoir conclure à une forte probabilité que des crimes soient commis[1460]. Le Secrétaire général avance notamment l'hypothèse selon laquelle l'information récoltée a confirmé la présence de la plupart des facteurs de risque sans qu'il y ait toutefois de crimes[1461] ; l'absence de facteurs déclenchants ou la présence d'un fort facteur atténuant est, selon lui, une des raisons[1462]. En ce sens, la grille de lecture reste dynamique. L'idée est de pouvoir « s'adapter avec souplesse à des situations ni tout à fait nouvelles, ni tout à fait identiques aux précédentes »[1463]. Le but pour

---

[1456] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 7.
[1457] *Ibid.*
[1458] *Id.*, pp. 5-6.
[1459] *Id.*, pp. 1-7.
[1460] *Id.*, p. 6.
[1461] *Ibid.*
[1462] *Id.*, p. 6.
[1463] BAZIN Y., NOTAIS A., « Parcours du praticien et transfert des pratiques : proposition d'une grille de lecture dynamique », Academic communication, Association Internationale de Management Stratégique, janvier 2010, p. 9.

l'utilisateur du cadre d'analyse est de pouvoir « se « débrouiller » avec ce qu'il a, ce qu'il connaît, ce qu'il a déjà vu ou aperçu et un contexte flou, voire incertain »[1464]. C'est la raison pour laquelle le Bureau conjoint précise que les facteurs déclenchants ne sont pas toujours prévisibles et qu'un facteur atténuant peut s'affaiblir ou disparaître[1465].

En outre, et c'est peut-être la plus grande mise en garde, le Secrétaire général avertit contre des conclusions trop hâtives. En effet, il avance le fait que la présence de facteurs à risque dans une situation particulière ne conduira pas inexorablement à des crimes, le risque ne signifiant pas l'inévitable[1466]. Cela étant, « bien qu'il soit impossible de dessiner une relation de cause à effet directe entre la présence de risques particuliers et la survenance de crimes, ceux-ci sont rarement commis en l'absence de tous ou de la plupart des facteurs de risques que le cadre d'analyse identifie »[1467].

Par conséquent, ces facteurs ne sont pas figés, en témoigne d'ailleurs la modification de la grille d'analyse entre les deux cadres[1468]. En effet, il faut rester vigilant et prêt à modifier les indices permettant de déceler un risque. En somme, tous les outils doivent à l'évidence être aptes à s'adapter à la réalité du terrain. Le fait que des entités non étatiques puissent endosser la responsabilité de prévenir[1469] participe d'ailleurs de ces modifications constantes. En l'espèce, la difficulté réside dans le fait que la détermination du risque ne se déduit pas du résultat de mesures prises à partir d'appareils scientifiques, mais d'indicateurs en perpétuel mouvement et dont les résultats ne se calculent pas en chiffres. Pour autant, le fait qu'il ne soit pas toujours possible d'obtenir des informations suffisamment stables et viables pour confirmer la présence de facteurs de risque particuliers ne doit pas dissuader les observateurs et analystes d'alerter sur la probabilité qu'un crime puisse être

[1464] BAZIN Y., NOTAIS A., « Parcours du praticien et transfert des pratiques : proposition d'une grille de lecture dynamique », Academic communication, Association Internationale de Management Stratégique, janvier 2010, p. 9.
[1465] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 6.
[1466] *Id.*, p. 7.
[1467] *Ibid.*
[1468] Voy. *supra* paras. 196-205.
[1469] Voy. *supra* paras. 157-171.

commis[1470]. Ceci est d'autant plus vrai que le cadre d'analyse a déjà permis sinon de prévenir des crimes, d'alerter[1471].

C'est la raison pour laquelle Alison GIFFEN n'hésite pas à affirmer que « si les facteurs de risque énoncés dans le rapport du Secrétaire général de 2014 avaient été mis à jour et intégrés à l'évaluation initiale et à la planification de la MINUSS [Mission des Nations Unies au Soudan du Sud], la mission aurait pu identifier les risques d'atrocités et travailler avec la communauté internationale pour prendre des mesures pour prévenir ou atténuer la violence [nous traduisons] »[1472].

[1470] Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014, p. 6.
[1471] Voy. *infra* paras. 328-332.
[1472] GIFFEN A. « South Sudan », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., p. 858 : « If the risk factors outlined in the Secretary-General's 2014 report had been available to and integrated into UNMISS's initial assessment and planning, the mission should have been able to identify the potential for atrocities and work with the international community to take action to prevent or mitigate the violence. »

Chapitre 2 – Un bilan déjà positif

326. La mesure de l'efficacité des actions de prévention est complexe et diffère en fonction du type d'action. Celle qui paraît la plus aisément observable est l'alerte. En effet, il semble aujourd'hui possible de dire si l'alerte a bien été donnée. En règle générale, les processus préventifs qui fonctionnent – et qui ne restent pas dans l'ombre – sont aussi les actions de médiation et de diplomatie préventive. En pratique, c'est souvent le Secrétaire général, et depuis la création de leurs postes, les conseillers spéciaux qui apportent aux États leur expertise en la matière[1473].

La visite du Conseiller spécial dans un pays, « des entretiens avec des représentants gouvernementaux ou d'autres interlocuteurs et − lorsqu'un rôle plus public [est] justifié − des déclarations à la presse »[1474] sont ainsi des formes de diplomatie préventive. À titre d'exemple, on peut noter qu'en novembre 2004 « le Conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide de l'époque, Juan Méndez, a rappelé aux autorités de la Côte d'Ivoire où des propos xénophobes et haineux avaient exacerbé les tensions et suscité de nouvelles violences, qu'elles pourraient être tenues responsables des conséquences »[1475]. On sait que « les messages insultants ont cessé peu après »[1476].

On note également le travail diplomatique des Représentants spéciaux, conseillers spéciaux, chefs de mission d'assistance, envoyés spéciaux ou encore coordinateurs spéciaux. Ils sont actuellement plus d'une centaine répartis sur l'ensemble du globe à œuvrer en faveur de la diplomatie préventive[1477]. En Irak, la Mission d'assistance des Nations Unies « a [ainsi] favorisé les pourparlers avec les principales parties prenantes, en particulier au sujet de la restitution des biens, des

[1473] Voy. *supra* paras. 178-180.
[1474] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan d'action en cinq points et les activités du conseiller spécial pour la prévention du génocide, 18 mars 2008, A/HRC/7/37, para. 28.
[1475] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, A/66/1, 2011, para. 30.
[1476] *Ibid.*
[1477] Voy. en ce sens le tableau des représentants et envoyés spéciaux du Secrétaire général de l'O.N.U. sur le site de l'Organisation. Url : http://www.un.org/fr/sg/srsg/. On compte ainsi trente-sept représentants et envoyés spéciaux en Afrique, quatre en Amérique, six en Asie et Pacifique, six en Europe, vingt au Moyen-Orient et trente-et-un sur des thèmes particuliers.

droits des minorités, du sort des détenus et des droits en matière de langue et d'éducation, et a collaboré avec l'Iraq et le Koweït pour les aider à résoudre les questions non encore réglées entre les deux pays »[1478]. On relève aussi le travail du « Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales [qui] a contribué, en exerçant une diplomatie discrète, à désamorcer les tensions au sujet de questions intéressant des minorités dans de nombreux pays[1479].

En fonction du moment à partir duquel la prévention a lieu, les résultats sont plus ou moins visibles. En effet, une action qui stopperait directement un crime dans une situation de risque imminent est plus facilement identifiable qu'une action faisant diminuer les tensions entre communautés dans un pays démocratique. Pour autant, certaines de ces mesures plus éloignées ont aussi un réel impact. En l'espèce, le bilan de l'opérationnalisation de la responsabilité de prévenir est fort de succès patents (Section 1) et de réussites plus discrètes (Section 2).

Section 1 – Des succès patents

327. Ici, et parce qu'un tel travail ne suffirait pas à appréhender toutes les actions de prévention, il convient d'étudier deux exemples significatifs : l'alerte donnée au Burundi en 2015 (§1), ainsi que le processus de médiation au Kenya en 2007-2008 (§2).

§1. L'alerte donnée en 2015 sur la situation au Burundi

328. « Les diplomates et les spécialistes sont dans une panique absolue en ce qui concerne le Burundi »[1480]. Cette phrase prononcée le 10 novembre 2015 par Richard

[1478] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, A/66/1, 2011, para. 30.
[1479] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Les fruits de la diplomatie préventive, S/2011/552, 26 août 2011, para. 6. Voy. en ce sens les 'Review of political Missions' éditée chaque année par le Centre international de coopération. Url : http://cic.nyu.edu/content/review-political-missions-2010.
[1480] BENSIMON C., « ONU : la France présente un projet de résolution pour mettre fin aux violences au Burundi », Le Monde, [en ligne], 10 novembre 2015. Consulté le 2 novembre 2016. Url : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/11/10/O.N.U.-la-france-presente-un-projet-de-resolution-pour-mettre-fin-aux-violences-au-burundi_4806170_3212.html.

GOWAN, expert du centre d'analyses du Conseil européen des affaires étrangères, nous a incités à un examen minutieux du processus d'enquêtes conduisant à donner l'alerte dans le contexte spécifique du Burundi. Le Burundi est un État que nous avons déjà étudié relativement à la période concomitante du génocide des Tutsis du Rwanda[1481]. La situation contemporaine (2015-2016) appuiera cette fois notre propos, tant l'étude de ce pays est féconde pour la réflexion menée autour de la prévention des crimes. En effet, le suivi de la situation récente a permis une observation réelle de l'état des capacités de la communauté internationale à alerter. En l'occurrence, la situation considérée à risque (A), a fait l'objet de multiples signalements (B).

A. Une situation à risque

329. Pierre NKURUNZIZA est élu Président de la République du Burundi le 19 août 2005, puis réélu le 28 juin 2010[1482]. Au regard de l'article 96 de la Constitution, le mandat du chef de l'État burundais s'étend sur 5 ans et est renouvelable une fois. Conformément audit article, une nouvelle élection présidentielle était prévue le 26 juin 2015, scrutin auquel le Président en exercice n'aurait pas dû pouvoir se représenter. Or, ce dernier a décidé de briguer un troisième mandat, s'appuyant sur la volonté d'une partie du peuple et sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 mai 2015[1483]. Dans cet arrêt, la Cour a eu à interpréter les articles 96 et 302 de la Constitution. L'article 96 dispose que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois ». Eu égard à l'article 302, « à titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat élus réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres ». Sur le fondement de ces articles, la Cour a déclaré que « l'article 96 veut dire que le nombre de mandats au suffrage universel direct est limité à deux seulement et l'article 302 crée un

[1481] Voy. *supra* paras. 211, 215, 220.
[1482] Notons que l'histoire du Burundi antérieure à 2005 n'est pas pertinente pour ce développement.
[1483] L'arrêt a fait l'objet de controverses. Voy. notamment VANDEGINSTE S., « Droit et pouvoir au Burundi : un commentaire sur l'arrêt du 4 mai 2015 de la Cour Constitutionnelle dans l'affaire RCCB 303 », *in* REYNTJENS F., VANDEGINSTE S., VERPOORTEN M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Anvers : University Press Antwerp, 2015, pp. 39-63.

mandat spécial au suffrage universel indirect et qui n'a rien à avoir [sic] avec les mandats prévus à l'article 96 »[1484]. La Cour a finalement conclut que « le renouvellement une seule et dernière fois de l'actuel mandat présidentiel au suffrage universel direct pour cinq ans, n'est pas contraire à la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005 »[1485].

Après l'annonce de la candidature du Président et jusqu'à l'élection, les opposants ont appelé la population à manifester. Cette vague de violence, « qui a fait des centaines de morts, a été suivie d'arrestations massives d'opposants politiques, d'interdiction d'émettre pour certaines radios et a conduit plus de 100 000 personnes à fuir le pays »[1486], a fortement déstabilisé l'État. Le fait que NKURUNZIZA soit sorti victorieux après les élections du 24 juillet 2015[1487], n'a en aucun cas apaisé la situation. L'opposition, soutenue par une partie de la population, a dénoncé le résultat des urnes et de violents affrontements ont eu lieu entre les forces de police étatiques et des membres de l'opposition. Tel est le contexte sur lequel notre réflexion s'articule.

[1484] Cour constitutionnelle du Burundi, *Arrêt*, 4 mai 2015, RCCB 303, point 4 du dispositif.
[1485] *Id.*, point 5 du dispositif.
[1486] Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa mission au Burundi, 30 décembre 2015, A/HRC/31/55/Ad.2, para 7.
[1487] Les élections qui devaient avoir lieu à la fin juin ont été reportées à deux reprises. Des observateurs internationaux envoyés par l'U.E. et l'O.N.U. ont largement critiqué les résultats des élections, estimant que le climat ne permettait pas des élections crédibles. Pour plus d'information voy. le rapport de la Mission d'Observation Electorale au Burundi de l'U.E. Url : http://www.eods.eu/library/communique-de-presse-moeue-burundi-28052015_fr.pdf ; voy. aussi le site de la Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi. Url : https://menub.unmissions.org/.

B. De multiples signalements

330. Le travail de suivi du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la situation au Burundi depuis 2014 est explicite. On le retrouve dans des déclarations[1488], de Rapport sur l'activité de l'Organisation[1489] et de Rapports soumis au Conseil de sécurité[1490]. Le 20 janvier 2014, le Secrétaire général de

[1488] Pour l'année 2015 : Le Secrétaire général salue le début officiel des travaux de la Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi, SG/SM/16445-AFR/3049, 2 janvier ; Burundi : M. Ban condamne la violence après l'annonce de la candidature du Président actuel aux futures élections et demande une enquête sur les décès survenus lors des dernières manifestations, SG/SM/16712-AFR/3125, 28 avril ; Assassinat d'un opposant burundais: le Secrétaire général y voit « un rappel poignant » aux dirigeants de la nécessité de faire preuve de responsabilité pour résoudre la crise politique actuelle, SG/SM/16781-AFR/3143, 23 mai ; Le Secrétaire général lance un appel urgent au calme et à la retenue au Burundi, SG/SM/16747-AFR/313, 14 mai ; Burundi: le Secrétaire général est encouragé par le dialogue politique en cours, mais préoccupé par la situation des réfugiés, SG/SM/16777-AFR/3141, 22 mai ; Burundi: le Secrétaire général exhorte les autorités nationales à mettre rapidement en œuvre les mesures adoptées par le Sommet des États d'Afrique de l'Est, SG/SM/16819-AFR/3151, 4 juin ; Burundi: le Secrétaire général appelle les autorités nationales à étudier sérieusement la proposition de reporter les élections afin de garantir un processus inclusif, pacifique et transparent, SG/SM/16874-AFR/3163, 26 juin ; Burundi: le Secrétaire général se dit préoccupé par l'insistance du Gouvernement à organiser les élections le 29 juin en dépit de l'environnement politique et sécuritaire, SG/SM/16886-AFR/3167-PKO/502, 28 juin ; Burundi: le Secrétaire général appelle à la tenue pacifique du scrutin présidentiel et à la reprise d'un dialogue franc entre toutes les parties, SG/SM/16956-AFR/3182, 20 juillet ; M. Ban Ki-Moon prend note du déroulement pacifique du scrutin présidentiel au Burundi et appelle les parties à participer au dialogue politique, SG/SM/16960-AFR/3183, 23 juillet ; Burundi: le Secrétaire général condamne l'assassinat du général Adolphe Nshimirimana et réitère son appel à un dialogue politique sous la facilitation du Président ougandais, SG/SM/16986-AFR/3188, 3 août ; Le Secrétaire général condamne la tentative d'assassinat du défenseur des droits l'homme Pierre Claver Mbonimpa et souligne la nécessité d'un dialogue politique inclusif au Burundi, SG/SM/16988-AFR/3190, 3 août ; Au quinzième anniversaire de l'Accord d'Arusha, M. Ban rappelle aux Burundais qu'« aussi grands que les différends puissent paraître, ils sont bien plus modestes que le prix d'un retour à la violence », SG/SM/17037-AFR/3204, 28 août ; Burundi: le Secrétaire général condamne l'assassinat de l'ancien chef d'état-major, Jean Bikomagu, et se dit troublé par la tendance à une violence politiquement motivée, SG/SM/17011-AFR/3197, 17 août ; Le Secrétaire général appelle le Président Pierre Nkurunziza à poursuivre dans la voie de l'inclusivité et de la réconciliation au Burundi, SG/SM/17021-AFR/3200, 20 août ; Burundi: le Secrétaire général exhorte les autorités à enquêter sur le meurtre de neuf civils et de deux policiers à Bujumbura, SG/SM/17226-AFR/3245, 15 octobre, Le Secrétaire général profondément préoccupé par l'escalade de la violence au Burundi, SG/SM/17305-AFR/3257, 6 novembre ; Le Secrétaire général condamne les derniers assassinats à Bujumbura et exhorte le Gouvernement du Burundi à mener une enquête approfondie, SG/SM/17308-AFR/3260, 9 novembre ; Burundi: le Secrétaire général condamne les attaques menées ce matin contre deux camps militaires à Bujumbura, SG/SM/17408-AFR/3288, 11 décembre ; Burundi: le Secrétaire général se félicite de la reprise du dialogue et appelle les dirigeants politiques burundais à placer la paix au-dessus des intérêts partisans, SG/SM/17439-AFR/3297, 31 décembre.

[1489] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. sur l'activité de l'Organisation, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/70/1, 2015, para 51-54 et 71.

[1490] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, 20 janvier 2014, S/2014/36 ; Rapport sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, 31 juillet 2014, S/2014/550 ; Rapport sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, 19 janvier 2015, S/2015/36 ; Rapport sur la Mission électorale des Nations Unies au Burundi, 7 juillet 2015, S/2015/510 ; Rapport

l'Organisation était d'ailleurs déjà « préoccupé par les actes de violence commis par des jeunes affiliés aux partis et par l'impunité dont ils semblent jouir »[1491].

Le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme Zeid Ra'ad Al Hussein, en visite à Bujumbura, a également alerté l'opinion publique sur les violences préélectorales[1492]. Le 29 avril 2015, Amnesty International a à son tour dénoncé la violente répression des droits humains à l'approche des élections[1493]. Le 8 mai 2015, le Comité international de la Croix-Rouge a rappelé, relativement au Burundi, que dans une situation de plus en plus tendue, la sécurité des civils doit être la priorité absolue[1494]. Le même jour, Fatou BENSOUDA, Procureure de la Cour pénale internationale, a fait une déclaration sur les récentes violences préélectorales au Burundi[1495]. Le 29 mai 2015, l'organisation International Crisis Group a publié un rapport inquiétant sur la situation au Burundi[1496].

Le 22 décembre 2015, le Conseil des droits de l'homme a adopté une résolution dans laquelle sont présentes des informations détaillées sur la situation, « en mettant en lumière les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits, et le risque d'intensification du conflit », et « prenant note aussi de l'importance que revêt le respect des droits de l'homme et de l'état de droit pour atténuer le risque que des crimes atroces soient commis »[1497].

---

du Secrétaire général de l'O.N.U. sur la Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi, 16 décembre 2015, S/2015/985.

[1491] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, 20 janvier 2014, S/2014/36, para. 69.

[1492] Voy. par exemple Jeune Afrique, Burundi : l'ONU s'inquiète des actes de violence et d'intimidation à l'approche de la présidentielle [en ligne], 15 avril 2015. Consulté le 15 avril 2015. Url : http://www.jeuneafrique.com/230363/politique/burundi-l-O.N.U.-s-inqui-te-des-actes-de-violence-et-d-intimidation-l-approche-de-la-pr-sidentielle.

[1493] Amnesty international, « Burundi. Violente répression des droits humains à l'approche des élections », [en ligne], 29 avril 2015. Consulté le 29 avril 2015. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/04/burundi-brutal-clampdown-on-human-rights-in-run-up-to-the-elections/.

[1494] C.I.C.R., « Burundi : violences pré-électorales inquiétantes », [en ligne], 8 mai 2015. Consulté le 9 mai 2015. Url : https://www.icrc.org/fr/document/burundi-violences-pre-electorales-inquietantes.

[1495] La déclaration de Fatou Bensouda est disponible sur la Chaîne youtube de la Cour pénale internationale : https://www.youtube.com/watch?v=Wrxz_8WmEi0

[1496] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Burundi : la paix sacrifiée ? », Crisis Group Briefing, Afrique n°111 Nairobi/Brussels, 29 mai 2015.

[1497] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 17 décembre 2015, Prévention de la détérioration de la situation des droits de l'homme au Burundi, A/HRC/RES/S-24/1, 22 décembre 2015.

Le 23 décembre 2015, les conseillers spéciaux, Adama DIENG et Jennifer WELSH du Bureau conjoint, ont « appelé le Gouvernement du Burundi à autoriser l'ouverture d'une enquête indépendante pour établir si des éléments extérieurs ont été impliqués dans des atrocités qui auraient été commises dans le pays »[1498] en motivant leurs déclarations sur des bases solides[1499].

Le 30 décembre 2015, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme publie un rapport sur la mission qu'il a effectuée sur place[1500]. Dans ledit rapport, il décrit « le cadre juridique et institutionnel de promotion et de protection des droits de l'homme au Burundi, avant de détailler la situation à laquelle sont actuellement confrontés les défenseurs des droits de l'homme dans l'exercice de leurs activités légitimes »[1501].

Le 22 mars 2016, les membres de la Mission d'Experts indépendants des Nations Unies sur le Burundi, créée le 17 décembre 2015 par la résolution A/HRC/S-24/L.1 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, ont donné leurs premières conclusions, faisant suite à leur mission sur place du 1er au 8 mars. La mission avait pour mandat de « mener dans les meilleurs délais une enquête sur les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits, afin d'empêcher que la situation […] ne se détériore encore »[1502]. Dans la rubrique « Impressions initiales », Christof HEYNSN, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, membre de la Mission d'Experts indépendants des Nations Unies sur le Burundi, précise que les experts ont eu accès aux lieux qu'ils souhaitaient voir, et que si « la violence manifeste de

[1498] Site d'actualité de l'O.N.U., « Le Burundi devrait autoriser une enquête indépendante sur de récentes atrocités, selon le Conseiller de l'ONU pour la prévention du génocide », UN news, 23 décembre 2015.
[1499] Déclaration d'Adama DIENG, Conseil spécial du Secrétaire général de l'O.N.U. pour la prévention du génocide, 30 mai 2015 ; voy. aussi Conseil de sécurité de l'O.N.U, « De hauts responsables onusiens mettent en garde contre « une catastrophe imminente » au Burundi et demandent une solution politique d'urgence », Séance du 9 novembre 2015, CS/12112.
[1500] Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'O.N.U, Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa mission au Burundi, 30 décembre 2015, A/HRC/31/55/Ad.2, 21 p.
[1501] *Id.*, p. 1.
[1502] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U, Dialogue renforcé sur le Burundi, Présentation orale par Christof HEYNS, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Membre de la Mission d'Experts indépendants des Nations Unies sur le Burundi, Genève, le 22 mars 2016.

l'année dernière semble s'être atténuée, […] une forme de violence dissimulée, comme les disparitions forcées, semble avoir augmenté ». Ces propos sont soutenus par un « faisceau de preuves ».

La mission s'est appuyée sur les chiffres et statistiques du bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au Burundi. Ce dernier a comptabilisé « quelques 500 personnes tuées, 1700 arrestations et détentions arbitraires et 20 cas de disparitions forcées depuis avril 2015 »[1503]. La mission a également mené une investigation sur la liberté d'expression et conclu que « la plupart des radios privées du pays, suspendues suite à la tentative de coup d'État de mai 2015, ne sont toujours pas autorisées à opérer »[1504]. Après avoir interrogé un certain nombre de personnes, les experts ont affirmé que « parmi les 37 journaux disponibles au Burundi, un seul est perçu comme indépendant »[1505].

La situation au Burundi alterne alors de la catégorie « risque imminent »[1506] à « grave préoccupation »[1507] en fonction des différentes périodes de la crise. Au cœur des pics de violence, le Global *Centre for the Responsability to Protect* émet des déclarations[1508], appelle avec d'autres organisations à une réponse coordonnée

[1503] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U, Dialogue renforcé sur le Burundi, Présentation orale par Christof Heyns, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Membre de la Mission d'Experts indépendants des Nations Unies sur le Burundi, Genève, le 22 mars 2016.
[1504] *Ibid.*
[1505] *Ibid.*
[1506] Voy. en ce sens Global Responsibility to protect, R2P Monitor, Issue 21, 15 May 2015 ; Global Responsibility to protect, R2P Monitor, Issue 22, 15 July 2015 ; Global Responsibility to protect, R2P Monitor, Issue 25, 20 January 2016.
[1507] Voy. en ce sens Global Responsibility to protect R2P Monitor, Issue 23, 15 September 2015 ; Global Responsibility to protect, R2P Monitor, R2P Monitor, Issue 26, 15 March 2016.
[1508] Global Responsibility to protect, Statement on the deteriorating situation in Burundi and the prevention of mass atrocities, 6 novembre 2015 ; Global Responsibility to protect, Statement on the deteriorating situation in Burundi and the prevention of mass atrocities, 13 novembre 2015.

sur la crise[1509], met en garde contre une gestion insuffisante de la crise[1510], tout en mettant à la disposition de tous des informations précises et mises à jour régulièrement[1511].

*

331. L'exemple de la situation au Burundi montre qu'aujourd'hui, avec le développement et la diversification des médias, les informations essentielles sont à disposition, quasi immédiates, même d'un chercheur en droit[1512]. Les acteurs sur le terrain font remonter les données. Qui plus est, il existe désormais un organe spécifique – le Bureau conjoint – dont le mandat est précisément d'analyser toutes ces données. En ce sens, il est « une source irremplaçable d'évaluation analytique permettant de tirer la sonnette d'alarme en cas de nécessité »[1513]. Et même si « trop souvent les gouvernements sont réticents à l'idée de partager en temps utile cette information et ces évaluations avec l'ONU »[1514], ces informations et évaluations parviennent au Bureau conjoint. C'est d'ailleurs un fait établi par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Selon lui, « l'ensemble des renseignements traités par ces spécialistes couvre la quasi-totalité des informations

[1509] Voy. notamment NGOs warn, « Six days postponement of Burundi elections an 'insufficient gesture'», 15 juillet 2015. Liste des signataires : Africa Peace Forum (APF), Africa Research and Resource Forum (ARRF), Center for Conflict Resolution (CECORE), Center for Democracy and Development (CDD), Forum pour le Renforcement de la Société Civile au Burundi (FORSC), Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P), Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), Héritiers de la Justice, Humanity United, International Center for Policy and Conflict (ICPC), Journalistes en Danger (JED), Mensen met een Missie, Nairobi Peace Initiative –Africa (NPI–Africa), Pan African Lawyers Union (PALU), Reporters Sans Frontières (RSF), Tearfund, Women in Alternative Action (WAA).

[1510] Amnesty International, F.I.D.H., Human Rights Watch and International Crisis Group, « Joint NGO Statement Urging Coordinated Global Response to the Escalating Human Rights Crisis in Burundi », 12 novembre 2015.

[1511] Voy. ici la page consacrée au Burundi sur le site du GCRP. Url : http://www.globalr2p.org/regions/burundi.

[1512] Voir notamment la comparaison faite entre le Rwanda et le Darfour par EUDES M. « Les organes de protection des droits de l'homme face aux manquements à la responsabilité de protéger au Rwanda et au Darfour », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 188 ; voy. également DECAUX E., « La crise du Darfour. Chronique d'un génocide annoncé », *A.F.D.I.*, 2004, vol.50, n° 1, pp. 731-754.

[1513] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, 2010, A/65/1, paras. 99-100.

[1514] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, 14 juillet 2010, A/64/864, para. 12.

requises par le Bureau du Conseiller spécial pour exercer un suivi à l'intérieur du cadre d'analyse »[1515].

332. Dès lors, si la prévention ne fonctionne pas, c'est aujourd'hui rarement du fait d'une défaillance au niveau de l'alerte, mais d'abord parce que les signaux sont « ignorés, écartés ou minimisés »[1516]. La « surdité aux alertes » s'ajoute en réalité à la complexité du diagnostic[1517]. En ce sens, comme le disait déjà Mario BETTATI en 1996, « contrairement à ce que prétendent certains promoteurs d'un *système d'alerte précoce*, il en existe déjà de nombreux. Ils ont largement apporté la preuve de leur fiabilité. C'est l'usage ou plutôt le non-usage que les gouvernements font de leurs indicateurs qui est en cause »[1518]. L'exemple du Burundi actuel montre bien que ce n'est pas le système d'alerte qui manque, mais bien l'absence de prise de mesures adéquates pour assister l'État.

§2. Le processus de médiation au Kenya en 2007-2008

333. Dans le contexte des violences postélectorales au Kenya, l'action de la « communauté internationale semble avoir été solide et concertée »[1519]. Tous les acteurs s'accordent pour dire que l'action menée au Kenya est un modèle[1520]. Certains qualifient même la résolution de la crise – sans usage de force militaire – de « *purest* »[1521] version de l'exercice de la responsabilité de protéger. Là encore, pour la bonne compréhension de la pertinence de l'outil « médiation », il va falloir

---

[1515] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 38.

[1516] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 6.

[1517] BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, *op. cit.*, p. 249.

[1518] *Id*., p. 247.

[1519] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan d'action en cinq points et les activités du conseiller spécial pour la prévention du génocide, 18 mars 2008, A/HRC/7/37, para. 9.

[1520] Commission du droit international de l'O.N.U., Rapport, A/64/10, 2009, para. 42. Voy. aussi SHARMA S., « Kenya », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 750-768.

[1521] STEINBERG D., « Responsibility to Protect: Coming of Age », *Global Responsibility to Protect*, 2009, vol. 1, n°4, pp. 432-441.

revenir sur les faits. La situation au Kenya à la fin 2007 a effectivement été considérée comme une situation à risque (A), pour laquelle le processus de médiation a été efficace (B).

A. Une situation à risque

334. On peut débuter l'analyse au 27 décembre 2007, date à laquelle Mwai KIBAKI est réélu Président de la République. Les résultats de l'élection sont en effet contestés par Raila ODINGA, arrivé en seconde position à peu de voix près, ainsi que par un certain nombre d'observateurs affirmant que les élections « n'ont pas respecté les normes internationales et régionales régissant des élections démocratiques »[1522]. Si les violences ont débuté en octobre 2007[1523], c'est au lendemain des résultats que le Kenya « est plongé dans des violences tournant à l'affrontement interethnique entre les Luos, ethnie de R. Odinga et les Kikuyus, ethnie de M. Kibaki »[1524]. Ainsi, le 29 décembre 2007, des émeutes éclatent dans les quartiers pauvres de Nairobi[1525]. Puis, dès les premiers jours de janvier, les émeutes gagnent le reste du pays. Au total, entre le 27 décembre 2007 et le 28 février 2008,

[1522] Parlement européen, Proposition de résolution déposée à la suite des déclarations du Conseil européen et de la Commission européenne, B6-0028/2008, 14 janvier 2008 ; voy. également Rapport de la Commission of Inquiry into the Post Election Violence (CIPEV), 16 octobre 2008, ch. 2, pp. 20 à 35. Voy. aussi Union européenne, European Union Election Observation Mission Kenya Final Report, General Elections 27 December 2007, 3 avril 2008, p. 1: « The 2007 General Elections in Kenya fell short of key international and regional standards for democratic elections. Most significantly, the electoral process suffered from a lack of transparency in the processing and tallying of results, which undermined the confidence in the accuracy of the final result of the presidential election. Some violence before polling, notably during the nomination phase for parliamentary y candidates hampered the conduct of the election, whereas widespread violence with numerous victims after election-day was part of a larger political crisis. »

[1523] Voy. notamment AMNESTY INTERNATIONAL, « Amnesty International appelle le gouvernement kenyan, les candidats aux élections et les partis politiques à respecter et protéger les droits humains », Déclaration publique, Kenya, 18 décembre 2007 : « Selon certaines informations, au moins 25 personnes auraient été tuées depuis octobre 2007, des centaines de maisons auraient été incendiées et plus de 16 000 personnes déplacées dans la région de Kuresoi, dans le district de Molo, dans la province de la Vallée du Rift à la suite d'attaques par des bandes armées inconnues dont on pense qu'elles ont des liens avec certains hommes politiques. Depuis octobre 2007, les violences politiques auraient été la cause directe d'un certain nombre de morts et de blessés graves lors de rassemblements organisés dans le cadre de la campagne électorale. »

[1524] Voir également International Crisis Group, « Le Kenya en crise », Rapport Afrique N°137, 21 février 2008, Synthèse et recommandations.

[1525] Jeune Afrique, « Kenya, Chronologie », [en ligne], 27 janvier 2017. Consulté le 28 janvier 2017. Url : http://www.jeuneafrique.com/pays/kenya/chronologie/.

il est fait état de « 1133 à 1220 personnes tuées, environ 3561 blessés et jusqu'à quelque 350 000 personnes déplacées »[1526].

Les méthodes employées par les protagonistes ont très vite alerté la communauté internationale puisque « dans certains cas […] il est rapporté que les assaillants ont pris le temps de cibler des maisons ou locaux bien précis et de marquer leurs propres domiciles pour indiquer quelles maisons pouvaient être attaquées ou non »[1527]. Les enquêteurs de la Cour pénale internationale ont également recueilli des informations selon lesquelles « des personnalités politiques se seraient livrées à une campagne d'incitation à la haine contre les communautés autres que la communauté kikuyu et que des chefs religieux auraient diffusé des messages de propagande ethnique, messages également diffusés par les médias dans les langues locales[1528]. Certaines actions ont été particulièrement violentes à l'image du « bâtiment de l'église où jusqu'à 30 personnes ont été brûlées à l'intérieur par des membres d'une milice dans le sud d'Eldoret [nous traduisons] »[1529].

En l'espèce, il n'est pas question de minimiser le nombre de victimes[1530], mais de dire qu'il aurait pu être terriblement augmenté si le processus de médiation n'avait pas débuté très vite.

[1526] C.P.I., Situation en République du Kenya, affaire N°ICC-01/09, *Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation en République du Kenya rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome*, 31 mars 2010, para. 131 ; voy. aussi INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Le Kenya en crise », Rapport Afrique N°137, 21 février 2008, Synthèse et recommandations : « plus de 1000 personnes sont mortes et 300 000 ont été déplacées dans des violences à caractère ethnique ».

[1527] C.P.I., Situation en République du Kenya, affaire N°ICC-01/09, *Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation en République du Kenya rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome*, 31 mars 2010, para. 113.

[1528] *Id*., para. 125

[1529] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Le Kenya en crise », Rapport Afrique N°137, 21 février 2008, p. 1 : « The grisly images of a church compound with as many as 30 people inside torched by vigilantes in southern Eldoret. »

[1530] Le Procureur de la C.P.I. a ouvert une enquête de sa propre initiative en mars 2010. Les crimes actuellement visés sont des crimes contre l'humanité qui auraient été commis dans le contexte des violences postélectorales au Kenya en 2007 et 2008. Six des huit provinces du Kenya sont concernées : Nairobi, vallée du Rift Nord, vallée du Rift central, vallée du Rift Sud, province de Nyanza et province Occidentale ; voy. cependant C.P.I., Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang, ICC-01/09-01/11, *Opinion dissidente du juge Hans-Peter Kaul concernant la Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de citations à comparaître à William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang Rendue par la Chambre préliminaire II*, 15 mars 2011. Pour ce juge, la C.P.I. n'est pas compétente et les crimes commis n'entrent pas dans la catégorie des crimes contre l'humanité et ne sont pas de la compétence de la Cour.

B. Une médiation efficace

335. Après avoir « suivi de près l'évolution de la situation, en évaluant le risque d'une escalade de la violence et la nécessité d'entreprendre une action préventive […] le Conseiller spécial pour la prévention du génocide s'est réuni avec le Représentant permanent du Kenya auprès de l'ONU à New York pour examiner la situation et informer le Gouvernement de son intention d'envoyer des membres de son équipe au Kenya afin de recueillir des informations de première main – initiative qui a été approuvée par l'Ambassadeur »[1531]. Dès le 10 janvier 2008, Kofi Annan a été nommé Président du groupe chargé de la médiation, lequel était composé de personnalités africaines d'influence. Ont ainsi été nommés membres de l'équipe mandatée par l'Union africaine, Graça MACHEL, une responsable politique du Mozambique – et épouse de Nelson MANDELA – et Benjamin MKAPA, ancien Président de la Tanzanie. Notons également que « cette activité a été fortement appuyée par l'équipe de pays des Nations Unies sur le terrain, ainsi que par du personnel détaché du Département des affaires politiques, qui ont bénéficié sur le plan stratégique des avis d'experts de la Division de l'assistance électorale du Département et d'autres acteurs »[1532].

Le travail de diplomatie a été médiatisé, même si la discrétion a été une ligne de conduite du processus. En effet, « confronté à des fuites qui étaient le fait de ses interlocuteurs lors des pourparlers de paix au Kenya en février 2008, Kofi Annan a déplacé les négociations dans un lieu éloigné et tenu secret, créant ainsi un embargo médiatique de deux jours »[1533]. De cette façon, « les négociations ont ainsi eu la tranquillité nécessaire pour que les parties parviennent à un accord de partage du

[1531] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan d'action en cinq points et les activités du conseiller spécial pour la prévention du génocide, 18 mars 2008, A/HRC/7/37, para. 28.
[1532] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Les fruits de la diplomatie préventive, S/2011/552, 26 août 2011, para. 20.
[1533] Union africaine (UA) et Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), La Médiation dans les processus de paix, Aspects thématiques, Manuel pratique pour l'Union africaine, Tome 2, 2013, p. 19.

pouvoir »[1534]. C'est pourquoi s'« il est parfois nécessaire de procéder à un plaidoyer public et fortement médiatisé, […] les bons offices sont le plus souvent exercés dans les coulisses »[1535]. En l'espèce, Kofi ANNAN et son équipe ont pu « gérer le flux de communication sur le processus de paix via une visibilité élevée et la maîtrise de l'agenda des médias »[1536]. Dans un souci d'efficacité et de transparence, « des messages quotidiens [ont] soigneusement [été] rédigés et ajustés si besoin »[1537]. Il existait donc un « programme médiatique et d'information du public bien organisé »[1538]. Notons qu'à cet effet « la médiation gérait son propre site Web, […] et a bénéficié du soutien de la communauté des ONG internationales »[1539].

C'est ainsi que l'Union africaine n'a pas hésité pas à désigner la médiation au Kenya comme « un bon exemple d'une médiation qui a réussi à arrêter la violence et à entreprendre des réformes politiques »[1540]. La signature d'un accord de partage du pouvoir entre le président Mwai KIBAKI et l'opposant Raila ODINGA le 28 février 2008, soit un peu moins de deux mois après la désignation de Kofi Annan en tant que Médiateur, est en effet significative[1541].

336. À l'heure du bilan, on constate que la médiation a rempli son premier objectif, et finalement dépassé son « premier obstacle »[1542] : sa propre acceptation par les différentes parties. La commission africaine des droits de l'homme a « exprimé [rapidement] son soutien au processus de médiation facilité par son S.E. Koffi Attah Annan et son équipe »[1543] et a appelé « les parties au dialogue en cours

[1534] Union africaine (UA) et Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), La Médiation dans les processus de paix, Aspects thématiques, Manuel pratique pour l'Union africaine, Tome 2, 2013, p. 19.
[1535] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Les fruits de la diplomatie préventive, S/2011/552, 26 août 2011, para. 16.
[1536] Union africaine (UA) et Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), La Médiation dans les processus de paix, Aspects thématiques, Manuel pratique pour l'Union africaine, Tome 2, 2013, p. 23.
[1537] *Ibid.*
[1538] *Ibid.*
[1539] *Id*., p. 26.
[1540] *Ibid.* Voy. également AXWORTHY L., ROCK A., « R2P: A New and Unfinished Agenda », *Global Responsibility to Protect*, 2009, n°1, p. 55.
[1541] Agreement on the Principles of Partnership of the Coalition Government, 28 February 2008.
[1542] Union africaine (UA) et Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), La Médiation dans les processus de paix, Aspects thématiques, Manuel pratique pour l'Union africaine, Tome 2, 2013, p. 119.
[1543] Commission africaine des droits de l'homme, Résolution sur la situation des droits de l'homme au Kenya, 4e Session extraordinaire à Banjul, Gambie, 17 au 23 février 2008, para. 2.

à mettre l'intérêt du pays au-dessus de tout autre intérêt »[1544]. L'acceptation est d'ailleurs allée au-delà du différend postélectoral puisque deux semaines après l'accord de paix, « le Département des affaires politiques de l'ONU [a annoncé] la création d'une nouvelle Équipe de réserve d'experts de la médiation […] chargée d'assister les efforts de médiation pendant une crise politique »[1545].

Jennifer WELSH, conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger depuis 2013, a soutenu que la médiation a réussi pour sept raisons. Le fait qu'il n'y a eu qu'une seule médiation soutenue par la Communauté internationale, un engagement fort de la société civile, une séparation des questions à court terme et à long terme, un accent pragmatique et non politique, une stratégie médiatique soigneusement orchestrée, un accord de paix et enfin, un grand degré de créativité et de flexibilité de la part des médiateurs[1546], ayant permis au « Dialogue national du Kenya »[1547] de fonctionner.

Dans cette affaire, le processus de médiation a permis, en s'orientant vers un travail structurel, de contenir le risque de crimes. En ce sens, l'accord de paix a davantage servi d'étape dans le processus de lutte contre les crimes que d'objectif final. C'est d'ailleurs pourquoi la médiation a été préférée à l'arbitrage. En ce sens, si « les actions de diplomatie préventive ne débouchent certes pas nécessairement sur des accords en bonne et due forme […] les plus réussies d'entre elles ont aidé les interlocuteurs nationaux à poser les bases d'un processus à plus long terme de traitement des causes profondes du conflit, comme ce fut le cas pour la médiation

[1544] Commission africaine des droits de l'homme, Résolution sur la situation des droits de l'homme au Kenya, 4e Session extraordinaire à Banjul, Gambie, 17 au 23 février 2008, para. 2.
[1545] UN news, « Diplomatie préventive : création d'une Équipe de réserve d'experts de la médiation », 5 mars 2008 : « L'Équipe, qui pourra être déployée entièrement ou partiellement selon les besoins, est composée de Joyce Neu, des États-Unis, qui sera Chef d'Équipe, de Jeffrey Mapendere, du Zimbabwe, en charge des arrangements de sécurité - des cessez-le-feu à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration des combattants -, de Patrick Gavigan, des États-Unis et de l'Irlande, pour la justice transitionnelle et les droits de l'homme, de John McGarry, du Canada, chargé du partage du pouvoir, et de Andrew Ladley, de la Nouvelle-Zélande, expert en élaboration de constitution. »
[1546] WELSH J., « Mediation and Sanction, Applying Conflict Prevention tools in Atrocity Crime settings » *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit.*, pp. 107-108.
[1547] Union africaine (UA) et Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), La Médiation dans les processus de paix, Aspects thématiques, Manuel pratique pour l'Union africaine, Tome 2, 2013, p. 26.

Annan au Kenya en 2008 »[1548]. L'efficacité de la médiation a ici pu être gagnée du fait que « les différentes organisations [ont travaillé] main dans la main [se sont exprimées] d'une seule voix, et [ont tiré] parti de leurs atouts respectifs de façon complémentaire »[1549].

337. À la suite de cette réussite au Kenya, l'Assemblée générale a adopté sa première résolution sur la médiation[1550]. Elle a ainsi demandé au Secrétaire général de lui faire un bilan des activités de médiation de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général a donc rédigé un rapport sur le renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits[1551], lequel a servi de base pour les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace. Ce guide pointe les points forts d'une médiation réussie. Celle-ci doit être préparée[1552], consentie[1553] et impartiale[1554]. Les médiateurs doivent également assurer une « ouverture du processus à toutes les parties prenantes »[1555] et œuvrer en faveur de l'appropriation nationale »[1556]. Les directives rappellent en outre que « la médiation s'inscrit dans des cadres normatifs et juridiques »[1557]. Ces cadres de référence ont en effet « conduit les médiateurs à ajuster leur démarche ».

[1548] Rapport du Secrétaire général l'O.N.U., Les fruits de la diplomatie préventive, S/2011/552, 26 août 2011, para. 56.
[1549] Rapport du Secrétaire général l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, 25 juillet 2012, A/66/874, para. 24.
[1550] Assemblée générale de l'O.N.U., Résolution adoptée le 22 juin 2011, Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits, A/RES/65/283, 28 juillet 2011.
[1551] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits, A/68/811, 25 juin 2012 ; voy. aussi Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Preventing Diplomacy: delivering results, [en ligne], septembre 2011. Consulté le 13 mars 2013. Url : http://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/SG%20Report%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf ; voy. également Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales, A/70/400, 30 septembre 2015.
[1552] Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits, A/66/811, 25 juin 2012, Annexe 1, Directives des Nations Unies pour une médiation efficace, paras. 17-20.
[1553] *Id.*, paras. 21-25.
[1554] Id., paras. 26-28.
[1555] *Id.*, paras. 29-34.
[1556] *Id.*, paras. 35-38.
[1557] *Id.*, paras. 39-42.

En ce sens on note qu'en 1999, « le Secrétaire général a élaboré des directives sur certains aspects de la négociation (révisées en2006), qui soulignent que l'ONU ne peut accepter l'amnistie en cas de crime de guerre, de génocide, de crimes contre l'humanité et de violations flagrantes des droits de l'homme ». De la même façon, « la création il y a 10 ans de la Cour pénale internationale a eu des incidences sur la médiation internationale ; il s'exerce ainsi de plus en plus une pression juridique et politique, l'idée étant d'exclure l'octroi d'amnisties pour les crimes susmentionnés de tous accords de paix »[1558]. Dans ce guide la responsabilité de protéger est intégrée aux cadres normatifs et juridiques. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a expliqué en effet que non seulement « la responsabilité de protéger est devenue un point de référence dans les débats du Conseil de sécurité sur tel ou tel pays », mais surtout qu'on « voit dans la médiation un important outil s'agissant de s'acquitter de cette responsabilité »[1559].

*

338. On pourrait donc dire que si « la responsabilité de protéger a eu un démarrage brutal […] à partir du modèle Kenyan, elle pourrait avoir un avenir meilleur »[1560]. Et même si certains disent qu'il n'y a « pas eu de référence directe à la R2P »[1561], Edward LUCK n'hésite pas à affirmer que la situation kenyane a été « le premier exemple dans lequel les Nations Unies ont employé la responsabilité de protéger [nous traduisons] »[1562]. Notons également qu'il y a eu au moins une référence à la responsabilité de protéger, dans le discours prononcé par Bernard Kouchner le janvier 2008. Celui-ci a effectivement affirmé qu'« au nom de la responsabilité de protéger, il [était] urgent d'aider le peuple du Kenya »[1563], appelant

[1558] Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits, A/66/811, 25 juin 2012, Annexe 1, Directives des Nations Unies pour une médiation efficace, para. 18.
[1559] *Ibid.*
[1560] SHARMA S., « Kenya », *in* BELLAMY A., DUNNE T., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect, op. cit*., p. 750.
[1561] JEANGENE VILMER J.-B., *La responsabilité de protéger, op. cit*., p. 60.
[1562] LUCK E., « Preface », *in* LINDENMAYER E., LIANNA KAYE J., *A Choice for Peace? The Story of Forty-one Days of Mediation in Kenya, New-York,* International peace institute, août 2009, Preface, p. III. Texte original: « The Kenya situation was the first instance in which the United Nations employed a responsibility to protect (RtoP). »
[1563] KOUCHNER B., « Situation au Kenya », Déclaration, 31 janvier 2008.

le Conseil de sécurité des Nations Unies à « se saisir de la question et agir »[1564]. De plus, Gareth EVANS a précisé que « la situation postélectorale au Kenya début 2008 a été un cas absolument évident d'une situation explosive largement et à juste titre caractérisée en termes de RtoP (et une démonstration majeure qu'une réponse efficace pouvait prendre une forme diplomatique et non pas militaire) [nous traduisons] »[1565].

En outre, le cas kenyan est intéressant en ce sens qu'il n'a nécessité aucune résolution du Conseil de sécurité sur toute la période de la crise. Cette constatation offre de belles perspectives pour l'avenir de situations dont le Conseil de sécurité ne se saisirait pas. Finalement, au regard de la gestion des élections de 2013, qui a permis « d'éviter presque complètement toute violence ethnique [nous traduisons] »[1566], on comprend que la gestion de la crise de 2008 a offert une situation pérenne au Kenya. C'est d'ailleurs une ligne de défense qu'a utilisée le Kenya devant la Cour pénale internationale. D'autres mesures ont également fonctionné, même si elles n'ont pas fait l'objet d'autant de commentaires.

Section 2. Des réussites plus discrètes

339. Encore moins médiatisées, et parfois sans référence spécifique à la responsabilité de protéger, certaines mesures ont également montré leur efficacité. C'est notamment le cas des mesures de pressions (§1) ainsi que de toutes les activités à visée éducative (§2).

[1564] KOUCHNER B., « Situation au Kenya », Déclaration, 31 janvier 2008. Voy. aussi SHARMA S., « Kenya », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., p. 752. Texte original : « R2P was also invoked by Francis Deng, the UN Special Adviser on the Prevention of Genocide and Desmond Tutu ('what we are seeing in Kenya is action on a fundamental principle – the Responsibility to Protect. »

[1565] EVANS G., « The raison d'être, scope and limits of the responsibility to protect », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit*., p. 23. Texte original : « Post-election Kenya in early 2008 was an absolutely clear-cut case of an exploding situation being widely, and properly, characterized in RtoP terms (and an important demonstration that an effective RtoP response could take a diplomatic rather than coercive military form). »

[1566] BORU KALAKHE, « 'R2P in Practice' : Ethnic violence, Elections and Atrocity Prevention in Kenya », *GCRP Occasional Paper*, Series 4, 2013.

§1. Le pouvoir des mesures de pression

340. Les mesures de pressions peuvent être à effet direct ou indirect. Entrent dans la première catégorie le recours aux « sanctions ciblées » (A), et, dans la seconde, la menace des sanctions pénales (B).

A. Le recours à des « sanctions ciblées »

341. Si au départ les sanctions ne visent pas directement les auteurs – ou les auteurs potentiels – des crimes, elles sont prises, depuis 2005 dans l'objectif de la responsabilité de protéger, que ce soit dans le système onusien (1) ou dans les systèmes régionaux (2).

1. À travers le système de l'Organisation des Nations Unies

342. Le terme « sanction » est absent de la charte des Nations Unies. Pourtant c'est bien sur le chapitre VII de la Charte que le Conseil de sécurité s'appuie pour décider de sanctions[1567]. C'est pourquoi l'embargo et les autres sanctions sont plus difficiles à mettre en place que les mesures étudiées dans la section précédente puisqu'ils nécessitent une qualification préalable du Conseil de sécurité en vertu de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, et donc l'ouverture du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, consacré à l'« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Cela étant, la pertinence de l'usage de sanctions intelligentes dans la mise en œuvre de la responsabilité de prévenir ne fait aucun doute (a). Des cas concrets montrent d'ailleurs dans quelle mesure le recours à ces mesures a permis une « protection préventive » des populations (b).

[1567] FARRALL J., « The Use of UN Sanctions to Address Mass Atrocities », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 655-672 ; Voy. aussi COMBACAU J., L*e Pouvoir de sanction de l'O.N.U. : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris : Pedone, Coll. Publication de la R.G.D.I.P., Nouvelle série 23, 1974, 394 p.

a. La pertinence de l'usage de sanctions intelligentes

343. Les « sanctions intelligentes »[1568] ou « *smart sanctions* »[1569], permettent de cibler les auteurs potentiels des crimes et non les victimes potentielles. L'idée est de différencier clairement « ceux qui doivent être protégés et ceux dont il faut les protéger »[1570]. En effet, « au lieu de punir la société, généralement au moyen de sanctions commerciales, les sanctions intelligentes visent à limiter les auteurs identifiés, coupables [nous traduisons] »[1571]. En ce sens, les sanctions intelligentes ont « la caractéristique de ne plus frapper aveuglement des populations civiles, mais individuellement les dirigeants des entités mises en cause ou des personnes ciblées en raison de leurs comportements jugés répréhensibles »[1572].

L'effet dévastateur pour les populations civiles de l'embargo onusien dans l'affaire irakienne a effectivement obligé les experts à réfléchir à d'autres types de sanctions, ciblées sur les potentiels auteurs des crimes. C'est pourquoi en 1993, au lieu de prendre des « mesures de nature coercitives […] contre un de ses membres ou un État tiers »[1573], l'Organisation des Nations Unies a adopté, pour la première fois, des mesures contre une entité non étatique, en l'espèce l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). Dès lors, au paragraphe 19 de la résolution 864 du 15 décembre 1993, le Conseil de sécurité a décidé :

> *« en vue d'interdire la vente ou la fourniture à l'UNITA d'armements et de matériel connexe, ou d'une assistance militaire, ainsi que de pétrole et de produits pétroliers, que tous les États empêcheront la vente ou la fourniture, par leurs nationaux ou depuis leur territoire, ou par l'intermédiaire de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, d'armements*

[1568] Expression tirée du discours de Kofi ANNAN devant l'Académie internationale de la paix le 18 avril 2000 (SG/SM/7260).
[1569] ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », *op. cit*., p. 3.
[1570] DOMESTICI-MET M.-J., « Mettre en œuvre la responsabilité de protéger avec humanité, leçons tirées du cas libyen », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit.*, p. 131.
[1571] LOPEZ G. A., « Mobilizing Economic Sanctions for Preventing Mass Atrocities: From Targeting Dictators to Enablers », *in* ROSENBERG S., GALIS T., ZUCKER A., *Reconstructing Atrocity Prevention*, Cambridge : C.U.P., 2015, p. 381. Texte original : « Rather than punishing the society generally through trade sanctions, smart sanctions aim to constrain identifiable, culpable perpetrators. »
[1572] DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A. (dir.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 1106.
[1573] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 1018.

et de matériel connexe de tous types, y compris d'armes et de munitions, de véhicules et d'équipement militaire et de pièces détachées y afférentes, ainsi que de pétrole et de produits pétroliers, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, à destination du territoire de l'Angola autrement que par des points d'entrée désignés dont le Gouvernement angolais communiquera la liste au Secrétaire général qui en avisera promptement les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ».

Ainsi, et bien que le Conseil de sécurité puisse aller « jusqu'à des régimes complets de sanctions économiques et commerciales »[1574], il va aujourd'hui privilégier les mesures ciblées. Il s'agit désormais, dans une logique d'efficacité – relative aux obstacles posés aux processus criminels – de décider de « mesures de pression »[1575] parmi lesquelles on compte les sanctions, les embargos – principalement sur les armes – les sanctions financières, les restrictions bancaires ainsi que les restrictions de voyager[1576]. Le principal intérêt de l'embargo (sur les armes) ou des sanctions financières est de protéger directement les populations en limitant le danger, tout en faisant pression sur ceux qui auraient la capacité de commettre des crimes. Ces sanctions ont en effet « la caractéristique de ne plus frapper aveuglément des populations civiles, mais individuellement les dirigeants des entités mises en cause ou des personnes ciblées à raison de leurs comportements jugés répréhensibles »[1577].

En ce sens, les sanctions vont avoir deux types de rôles. Soit elles « peuvent jouer un rôle important à l'appui de la diplomatie préventive en forçant les parties à s'asseoir à la table des négociations, en encourageant les acteurs à adopter les mesures arrêtées par la communauté internationale pour atténuer les menaces ou en dissuadant les acteurs de poursuivre des activités qui sont jugées menacer la paix et la sécurité internationales »[1578], soit elles peuvent bloquer la logistique, empêcher

[1574] Voy. en ce sens Site de l'O.N.U, Struture. Url : http://www.un.org/fr/sc/about/structure.shtml.
[1575] CARDONA LLORENS J., « Le rôle des organisations internationales » *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 320.
[1576] WELSH J., « Mediation and Sanction, Applying Conflict Prevention tools in Atrocity Crime settings » *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit.*, p. 112.
[1577] DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A. (dir.), *Droit international public, op. cit.*, p. 446.
[1578] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, 18 juillet 2006, A/60/891, para. 37.

le crime par une entrave matérielle à la réalisation du crime. Elles permettent aussi d'exercer une pression sur les États, groupes armés ou individus. En effet, comme « les crimes de masse sont des crimes organisés, paralyser les moyens nécessaires à leur réalisation et à leur soutien – l'argent, les réseaux de communication, et les autres ressources – pourrait perturber leur exécution [nous traduisons] »[1579]. C'est ainsi que les sanctions représentent une pression politique, mais également une contrainte matérielle, puisqu'elles privent les protagonistes de ressources et/ou de moyens d'agir.

344. Les sanctions intelligentes peuvent désormais prendre la forme d'un gel des avoirs, d'une interdiction de voyager, ou encore, plus classiquement, d'un embargo sur les armes. Geler les avoirs consiste à « bloquer sans retard les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités en question, y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sur leurs instructions, et veiller à ce que ni ces fonds, ni d'autres fonds, actifs ou ressources économiques ne soient mis à la disposition, directement ou indirectement, de ces personnes, groupes, entreprises et entités par leurs ressortissants ou par des personnes établies sur leur territoire »[1580].

L'interdiction de voyager signifie, quant à elle, « empêcher l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire des personnes en question, étant entendu qu'aucune disposition du présent paragraphe n'oblige un État à refuser à ses propres ressortissants l'entrée ou le séjour sur son territoire, et que le présent paragraphe ne s'applique pas dans les cas où l'entrée ou le transit sont nécessaires aux fins d'une

[1579] LOPEZ G. A., « Mobilizing Economic Sanctions for Preventing Mass Atrocities: From Targeting Dictators to Enablers », *in* ROSENBERG S., GALIS T., ZUCKER A., *Reconstructing Atrocity Prevention*, *op. cit.*, p. 385. Texte original : « Because mass atrocities are organized crimes, crippling the means to organize and sustain them – money, communications networks, and other resources – can disrupt their execution. »

[1580] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U, Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 17 décembre 2015, S/RES/2253 (2015), para. 2 a). Voy aussi Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U, Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 12 février 2015, S/RES/2199 (2015), para. 28.

procédure judiciaire ni lorsque le Comité détermine au cas par cas uniquement que l'entrée ou le transit se justifient »[1581].

Enfin, l'embargo sur les armes revient à « empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects aux personnes, groupes, entreprises et entités en question, de leur territoire ou par leurs ressortissants établis hors de leur territoire, ou au moyen de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de tous types, y compris les armes et les munitions, les véhicules et le matériel militaires, l'équipement paramilitaire et les pièces de rechange des armes et matériels susmentionnés, ainsi que la fourniture de conseils techniques, d'assistance ou de formation en matière d'arts militaires »[1582].

345. Afin de surveiller la bonne application de ces sanctions, le Conseil de sécurité a créé différents organes subsidiaires appelés comités des sanctions. Composés par des membres du Conseil de sécurité, ces comités ont prouvé leur efficacité. En date du 12 août 2016, il y a douze comités des sanctions : Le Comité des sanctions concernant la Somalie et l'Érythrée[1583], le Comité des sanctions concernant l'EIIL (Daesh) et Al-Quaida[1584], le Comité des sanctions 1518 (Iraq)[1585], le Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo[1586], le Comité des sanctions concernant le Soudan[1587], le Comité des sanctions 1636[1588], le

[1581] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U, Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 17 décembre 2015, S/RES/2253 (2015), para. 2 b).
[1582] *Id.*, para. 2 c) ; Voy aussi Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U, Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 12 février 2015, S/RES/2199 (2015), para. 24.
[1583] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant la Somalie et l'Érythrée. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/751. Pour la composition du Comité, voy. Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. adressée au Président du Conseil de sécurité, S/2016/1065, 15 décembre 2016 : M. Jay Bahadur, groupes armés (Canada) M. Charles Cater, ressources naturelles (États-Unis d'Amérique), Mme Déirdre Clancy, affaires humanitaires (Irlande), M. Tapani Holopainen, finances (Finlande), MmeNazanine Moshiri, armements (République islamique d'Iran), M. James Smith, spécialiste de la région (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), M. Richard Zabot, armements (France).
[1584] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant l'EIIL (Daesh) et Al-Quaida. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1267.
[1585] Voy. ici le site du Comité des sanctions 1518 (Iraq). Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/information/sanctions/1518.
[1586] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1533.
[1587] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant le Soudan. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1591.
[1588] Voy. ici le site du Comité des sanctions 1636. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1636.

Comité des sanctions 1718 (République populaire démocratique de Corée)[1589], le Conseil du Comité concernant la Libye[1590], le Comité des sanctions 1988[1591], le Comité des sanctions concernant la Guinée-Bissau[1592], Le Comité des sanctions concernant la République centrafricaine[1593], le Comité des sanctions 2140 (Yémen)[1594], et le Comité des sanctions concernant le Soudan du Sud[1595].

Outre les Comités des sanctions toujours en activité, on compte un certain nombre de comités des sanctions dont le mandat a expiré lorsque les sanctions dont ils avaient à traiter ont été levées[1596]. Pour l'heure, Jennifer WELSH, conseillère

[1589] Voy. ici le site du Comité des sanctions 1718 (République populaire démocratique de Corée). Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1718.
[1590] Voy. ici le site du Conseil du Comité concernant la Libye. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1970.
[1591] Voy. ici le site du Comité des sanctions 1988. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1988.
[1592] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant la Guinée-Bissau. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/2048.
[1593] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant la République centrafricaine. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/2127.
[1594] Voy. ici le site du Comité des sanctions 2140 (Yémen). Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/2140.
[1595] Voy. ici le site du Comité des sanctions concernant le Soudan du Sud. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/2206.
[1596] Voy. ici le site des Comités des sanctions abrogées. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/sanctions/terminated-sanctions : Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1521 (2003) concernant le Libéria (dissous en application de la résolution 2288 (2016) du 25 mai 2016), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1572 (2004) concernant la Côte d'Ivoire (dissous en application de la résolution 2283 (2016) du 28 avril 2016), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1737 (2006) concernant la question du nucléaire iranien (dissous par la résolution 2231 (2015) du 20 juillet 2015), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1132 (1997) concernant la Sierra Leone pour superviser les sanctions et exercer les fonctions définies par le Conseil de sécurité au paragraphe 10 de sa résolution susmentionnée. (dissous par la résolution 1940 (2010) du 29 septembre 2010), Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies mis en place par la résolution 918 concernant le Rwanda (dissous par la résolution 1823 (2008) du 10 juillet 2008), Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 1343 (2001) concernant le Libéria (dissous par la résolution 1521 (2003) du 22 décembre 2003), Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 1298 (2000) concernant la situation entre l'Ethiopie et l'Erythrée (dissous par la déclaration du Président du Conseil de sécurité le 15 mai 2001 - S/PRST/2001/14), Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 1160 (1998) (dissous par la résolution 1367 (2001) du 10 septembre 2001), Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 985 (1995) concernant le Libéria (dissous par la résolution 1343 (2001) du 7 mars 2001), voir lien vers la page du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1521 (2003) dans la colonne de gauche), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 864 (1993) concernant l'Angola (Instance de surveillance concernant les sanctions contre l'UNITA) (dissous par la résolution 1448 (2002) du 9 décembre 2002), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 841 (1993) concernant Haïti (dissous par la résolution 944 (1994) du 29 septembre 1994), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie (dissous par la résolution 1074 (1996) du 1er octobre 1996), Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 748 (1992) concernant la Jamahiriya Arabe Libyenne (dissous par la résolution 1506 (2003) du 12 septembre 2003), Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq

spéciale pour la prévention du génocide, affirme que « les cas dans lesquels des sanctions ont été appliquées dans le but spécifique de protéger les populations contre des crimes d'atrocités imminentes ou en cours, sont encore relativement rares [nous traduisons] »[1597]. Cela étant, « accorder la priorité à de telles mesures [économiques ou politiques] est logique, car elles apportent moins de troubles dans les relations internationales que des opérations armées [et sont bien souvent] les seules concevables dans l'état actuel des alliances internationales »[1598]. C'est pourquoi le Conseil de sécurité a déclaré, à propos de mesures d'embargo sur les armes, que l'obligation pour les États d'appliquer correctement l'embargo décidé par le Conseil impliquait ou pouvait impliquer qu'ils érigent « en infraction pénale la violation de ces embargos » [1599]. Dès lors, même si elles sont initialement décidées pour empêcher des individus de nuire à la souveraineté de certains États, les sanctions ont sans aucun doute un rôle de protection des populations.

b. Une 'protection préventive' des populations

346. Hélène TRAN, dans son étude sur les obligations de vigilance[1600], met en avant que les restrictions de liberté imposées aux personnes sur le point de violer les droits intègrent ce qu'elle nomme la « neutralisation préventive »[1601]. Selon elle, cette « neutralisation préventive » est bien intégrée au droit européen des droits de

et le Koweït (dissous par la résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003, voir lien vers la page du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1518 (2003) dans la colonne de gauche), Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) concernant la question de l'Afrique du Sud (dissous par la résolution 919 (1994) du 26 mai 1994), Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud (dissous par la résolution 460 (1979) du 21 décembre 1979)

[1597] WELSH J., « Mediation and Sanction, Applying Conflict Prevention tools in Atrocity Crime settings » *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 114. Texte original : « The instances in which sanction have been applied with the specific goal of protecting population from imminent or ongoing atrocity crimes are still relatively rare. »

[1598] DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A. (dir.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 1104.

[1599] Extrait du futur ouvrage de droit international pénal d'Eric DAVID, envoyé par courriel le 17/12/2015. Selon lui, voy. Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en Bosnie-Herzégovine, 17 avril 1993, S/RES/820 (1993), para. 19 ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Sur la Paix et sécurité en Afrique, 16 septembre 1998, S/RES/1196 (1998), para. 2 ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en Afghanistan, 19 décembre 2000, S/RES/1333 (2000), para. 18 ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., 16 janvier 2002, S/RES/1390 (2002), para. 8.

[1600] Voy. *supra* para. 22.

[1601] TRAN H., *Les obligations de vigilance des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 113-127.

l'homme et « commande de protéger la société ou des personnes identifiées contre les individus menaçant la vie et dont la dangerosité a été concrètement prouvée »[1602]. En l'espèce, les sanctions – en neutralisant les auteurs potentiels de crimes – participent à cet effort de prévention. Des résultats non négligeables ont d'ailleurs été enregistrés en Somalie (i), au Soudan (ii), en Libye (iii) et contre l'organisation Daesh (iv).

i. Les sanctions en Somalie

347. Depuis sa création par la résolution 751 de 1992, le Comité des sanctions en Somalie a pour mandat, « de surveiller l'application des mesures de sanction [embargo sur les armes, interdiction de voyager et gel des avoirs financiers et interdiction des exportations de charbon de bois], d'examiner les notifications et les demandes de dérogation et de se prononcer à leur sujet, de désigner les personnes et entités qui répondent aux critères d'inscription sur la liste tels qu'ils sont définis dans les résolutions pertinentes, de recevoir et envoyer les notifications concernant l'interdiction maritime du charbon de bois et des armes, d'examiner les rapports présentés par les États membres en application des résolutions pertinentes, d'examiner le rapport présenté par le Groupe de contrôle sur la Somalie […], d'examiner les conclusions de l'Équipe conjointe de vérification des armes et des munitions sur la Somalie, de présenter, tous les 120 jours, au Conseil de sécurité des rapports sur l'application des sanctions, complétés d'observations et de recommandations, notamment sur les moyens de renforcer l'efficacité des mesures imposées, ainsi que sur les cas éventuels de violations, y compris sur la suite qu'il convient d'y donner, mener des activités de communication »[1603].

Par la résolution 1844 du Conseil de sécurité du 20 novembre 2008 a demandé à ce que le Comité établisse une liste des personnes devant faire l'objet de sanctions. Le Conseil de sécurité a précisé qu'il devait s'agir en l'espèce des entités « se livrant ou apportant appui à des actes qui menacent la paix, la sécurité

[1602] TRAN H., *Les obligations de vigilance des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, op. cit*., p. 117. H. TRAN se réfère aux affaires suivantes pour appuyer son propos : Cour E.D.H., Kontrova c. Slovaquie, *Arrêt*, 31 mai 2007, paras 52-53 et 149. Cour E.D.H. (GC), Osman c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 28 octobre 1998, para. 116.
[1603] Voy. ici le site du Comité de sécurité de l'O.N.U. faisant suite aux résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée. Url : https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/751.

ou la stabilité de la Somalie », mais aussi celles « ayant agi en violation de l'embargo général et complet sur les armes », ou encore celles « faisant obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie, à l'accès à cette aide ou à sa distribution en Somalie »[1604]. Les personnes sont donc visées parce qu'elles entravent le processus de paix ou l'acheminement de l'aide humanitaire.

En juillet 2011, le Conseil de sécurité a ajouté deux types d'individus. Il a effectivement décidé que les mesures devaient désormais s'appliquer à toutes personnes que le Comité aura désignées « comme étant responsables, en tant que dirigeants politiques ou militaires, du recrutement ou de l'utilisation d'enfants dans les conflits armés en Somalie, en violation du droit international applicable » et « comme étant responsables de violations du droit international applicable en Somalie commises contre des civils, y compris des enfants ou des femmes touchés par le conflit armé, telles que meurtres et mutilations, violences sexuelles ou sexistes, attaques d'écoles ou d'hôpitaux, enlèvements et déplacements forcés »[1605]. Par cette résolution le Conseil de sécurité élargit donc les mesures de pression à l'encontre de personnes directement impliquées dans des crimes pouvant relever du champ d'application de la responsabilité de protéger.

Sans pouvoir affirmer que l'amélioration de la situation est la conséquence immédiate de l'application de ces sanctions, on constate que le risque de crimes en Somalie a considérablement diminué. On remarque en effet que depuis la mi-novembre 2012 les Somaliens ne font plus parties des populations à risque intégrées au *R2P Monitor* du *Global Centre for the Responsibility to Protect*[1606]. Plus récemment, le 17 mai 2017, le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour la Somalie, Raisedon ZENENGA, et le Représentant spécial du Président de la Commission de l'Union africaine pour la Somalie et Chef de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), Francisco Caetano Jose MADEIRA, ont affirmé

[1604] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en Somalie, 20 novembre 2008, S/RES/1844 (2008), para. 8.
[1605] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en Somalie, 29 juillet 2011, S/RES/2002 (2011).
[1606] Site du GCRP. Url : http://www.globalr2p.org/regions/somalia ; voy. aussi *supra* paras. 275-277.

devant le Conseil de sécurité que « les progrès politiques enregistrés en Somalie font naître de vrais espoirs »[1607].

ii. Les sanctions au Soudan

348. Le Comité des sanctions au Soudan a été créé par la résolution 1591 de 2005 à la suite des sanctions prises par le Conseil de sécurité, à savoir un embargo sur les armes, des interdictions de voyager et le gel des avoirs. Le Conseil de sécurité a ainsi décidé que « toute personne qui fait obstacle au processus de paix, constitue une menace pour la stabilité au Darfour et dans la région, viole le droit international humanitaire ou le droit international relatif aux droits de l'homme ou commet d'autres atrocités, contrevient aux mesures édictées aux paragraphes 7 et 8 de la résolution 1556 (2004) ou au paragraphe 7 de la résolution 1591 (2005) telles qu'appliquées par un État, ou est responsable de survols militaires à caractère offensif mentionnés au paragraphe 6 de la résolution 1591 (2005) »[1608], est soumise aux sanctions ciblées.

Au fur et à mesure, des individus ont été concernés par les interdictions de voyager et le gel des avoirs. Le Conseil de sécurité ainsi que le Comité sont habilités à identifier les personnes et les inscrire sur la liste. Le Conseil de sécurité a par exemple décidé, au paragraphe 1 de la résolution 1679 de 2006, « que tous les États appliqueront les mesures énoncées au paragraphe 3 de la résolution 1591 (2005) en ce qui concerne les personnes suivantes :

– Général de division Gaffar Mohamed Elhassan (commandant de la région militaire occidentale dans l'Armée soudanaise)
– Cheikh Musa Hilal (Chef suprême de la tribu Jalul au Darfour-Nord)
– Adam Yacub Shant (commandant de l'Armée de libération du Soudan)
– Gabril Abdul Kareem Badri (commandant des opérations du Mouvement national pour la réforme et le développement) »[1609].

[1607] UN news, La Somalie a une opportunité unique de construire un État fonctionnel dans les quatre années à venir, selon l'ONU, 17 mai 2017.
[1608] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation au Soudan et au Soudan du Sud, 29 mars 2005, S/RES/1591 (2005), para. 3.c).
[1609] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation au Soudan et au Soudan du Sud, 25 avril 2006, S/RES/1672 (2006).

Il est intéressant ici de voir que tout type d'entité peut être visé par les sanctions, que ce soit des membres de l'armée, de groupes armés, des chefs politiques ou encore des personnes positionnées en haut de la hiérarchie sociale. Tous les individus peuvent donc être visés, et en particulier ceux appartenant à des catégories de personnes qui font régulièrement l'objet de condamnation devant les juridictions pénales internationales[1610].

iii. Les sanctions en Libye

349. Pour ce qui est de la Libye, « quand on a fait adopter la résolution 1970 (2011), on a cherché à avoir des sanctions les plus mordantes possible, de manière à amener le régime libyen à revenir à un comportement plus acceptable »[1611]. En l'espèce, les sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU – embargo sur les armes[1612], interdiction de voyager[1613] et gel des avoirs[1614] – imposées « au début du conflit en Libye (ex : avant l'intervention militaire) ont ôté près de 36 milliards de dollars dans des fonds, empêchant le vieux dictateur libyen, Mouammar Kadhafi de pouvoir importer davantage d'armes ou d'embaucher plus de mercenaires [nous traduisons] »[1615].

Ces armes auraient certainement été utilisées en partie contre la population civile, ce qui fait qu'en bloquant cet armement, la communauté internationale a probablement empêché des crimes de masse.

[1610] Voy. *supra* paras. 89-94.
[1611] LAMEK A., « La responsabilité de protéger en Côte d'Ivoire, en Libye et en Syrie », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 114.
[1612] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Situation en Libye, 26 février 2011, S/RES/1970 (2011), para. 9.
[1613] *Id*., para. 15.
[1614] *Id*., para. 17.
[1615] ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », *op. cit*., p. 6. Texte original : « UN Security Council sanctions imposed at the start of the conflict in Libya (ie: before the military intervention) cut off nearly $36 billion in funds that Libya's aging dictator, Muammar Qaddafi, could not access to import more weaponry or hire more mercenaries. »

iv. Les sanctions contre l'organisation Daesh

350. La mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité à l'encontre de Daesh, en tant qu'organisation, est gérée par le comité créé en 1999 par la résolution 1267, relatif, à ce moment-là, au réseau Al-Qaida. Depuis, l'entité se nomme Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIIL (Daesh), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés.

La résolution 1989 donne également les critères selon lesquels les personnes sont inscrites sur la liste de celles contre qui sont dirigées les sanctions. En l'espèce, « le fait de concourir à financer, organiser, faciliter, préparer ou exécuter des actes ou activités de l'EIIL (Daesh) ou du réseau Al-Qaida, en association avec ceux-ci, sous leur nom ou pour leur compte, ou le fait de les soutenir, le fait de fournir, vendre ou transférer des armements et matériels connexes à l'EIIL (Daesh) ou à Al-Qaida, le fait de recruter pour le compte du réseau Al-Qaida et de l'EIIL (Daesh) ou de soutenir, de toute autre manière, des actes ou activités du réseau Al-Qaida et de l'EIIL (Daesh) ou de toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident de ceux-ci » sont les trois comportements qui ont pour conséquence l'ajout sur la liste des personnes que l'on retrouve sur la liste récapitulative relative aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU[1616].

*

Finalement, même si le Conseil de sécurité ne décide pas de sanctions en faisant référence à la responsabilité de protéger, ce type de mesure reste un outil utile pour protéger les populations des crimes de masse[1617]. On peut toutefois déplorer l'absence de sanction sur d'autres types de bien que les armes. En effet, au Darfour par exemple « les groupes rebelles utilisaient des pick-up Toyota pour transporter les forces qui effectuaient des attaques dévastatrices contre des civils. Un rapport de 2005 de l'ONU a constaté que la majorité de ces véhicules ont été achetés, et expédiés par des concessionnaires de voitures identifiables aux Émirats

[1616] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, 17 juin 2011, S/RES/1989, para. 4.
[1617] FARRALL J., « The Use of UN Sanctions to Address Mass Atrocities », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit.*, pp. 655-672.

arabes unis [nous traduisons] »[1618]. Pourtant « couper l'alimentation des véhicules aurait pu facilement saper la mobilité meurtrière des groupes armés du Darfour [nous traduisons] »[1619]. Une autre difficulté est le fait que « les comités ne publient pas leurs conclusions, ni même leurs décisions interprétatives »[1620]. Cela rend complexe la possibilité d'« évaluer le succès [réels ou en tout cas chiffré] des mesures économiques »[1621].

2. À travers les organisations régionales

351. En sus des différents types de sanctions évoquées précédemment, les organisations régionales peuvent aussi prononcer des sanctions politiques qui ont vocation à exercer une pression sur les protagonistes. On note notamment la suspension par l'Union africaine de tout pays où un coup d'État militaire est venu renverser le gouvernement[1622]. En effet, au regard de l'article 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, « les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, l'Union européenne peut « décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil »[1623] en cas de « violation grave et persistante par un État membre des valeurs »[1624] inhérentes à l'organisation. Cette menace pèse par exemple sur la Pologne depuis 2016 du fait de son projet de réforme judiciaire[1625].

[1618] ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », *op. cit*., p. 4. Texte original : « rebel groups used Toyota pick-up trucks to transport forces that were carrying out devastating attacks on civilians. A 2005 UN report found that the majority of those vehicles were purchased and shipped from identifiable car dealerships in the United Arab Emirates ».

[1619] *Ibid.* Texte original : « Cutting off the supply of vehicles could have easily undermined the deadly mobility of the Darfuri armed groups ».

[1620] KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, *op. cit.*, p. 136.

[1621] *Ibid.*

[1622] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U, Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 27 juin 2011, A/65/877, para. 34.

[1623] Traité sur l'Union européenne, art. 7, para. 3.

[1624] Traité sur l'Union européenne, 1er décembre 2009, article 7, para. 2.

[1625] Le Monde, « L'Union européenne se dit prête à lancer la plus lourde procédure de sanction contre la Pologne », [en ligne], 26 juillet 2017. Consulté le 27 juillet 2017. Url : http://www.lemond

B. La menace des sanctions pénales

352. La création du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie en 1993, mis en parallèle avec la date du massacre de Srebrenica (1995) empêche de parler spontanément du pouvoir dissuasif des juridictions pénales internationales. D'un autre côté, l'arrestation de Mladić, seize ans après la date de son mandat d'arrêt, fait dire à Serge BRAMMERTZ que « plus personne ne peut vraiment échapper à la justice pénale internationale »[1626]. Centrées sur la répression des crimes, les juridictions pénales internationales ont inéluctablement un rôle à jouer dans le processus préventif. Comme pour toutes les actions évoquées jusqu'ici, il est par contre difficile d'apprécier dans quelles mesures ces juridictions diminuent les chances des crimes de se voir réaliser. Le fait que le paysage de la justice pénale soit bientôt réduit à la Cour pénale internationale change aussi les termes de la réflexion. Dans tous les cas, si les juridictions bénéficient d'un pouvoir dissuasif à renforcer (1), celui-ci augmentera en même temps que la Cour pénale internationale affirmera son indépendance (2).

1. Un pouvoir dissuasif à renforcer

353. La justice pénale internationale a deux missions distinctes : réprimer les crimes relevant des Statuts et prévenir la survenance de nouveaux crimes. En effet, dès le premier procès devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, les juges mettent en avant les objectifs du Tribunal qui sont « la prévention (ou dissuasion) générale, la réprobation, la rétribution (ou le juste dû), ainsi que la réconciliation collective »[1627]. Les juges décrivent ces différentes fonctions dans l'affaire *Furundzija* et expliquent que « ce tribunal [le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie] a pour mission et devoir, tout en œuvrant à la réconciliation des peuples, de dissuader de commettre de tels crimes et de lutter contre

e.fr/europe/article/2017/07/26/l-union-europeenne-se-dit-prete-a-lancer-la-plus-lourde-procedure-de-sanction-contre-la-pologne51653043214.html.

[1626] Film de Patrick Remacle, « Sur la piste de Mladic : une plongée dans la justice internationale », 2011, 52' sur 54.

[1627] T.P.I.Y., Le Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-T, *Jugement portant condamnation*, 22 novembre 1996, para. 58.

l'impunité »[1628]. En ce sens, « il est juste que l'auteur de l'infraction soit puni non seulement parce qu'il a enfreint la loi (punitur quia peccatur), mais également pour que personne ne soit plus tenté de l'enfreindre (punitur ne peccatur) »[1629].

Dès la création du tribunal, soit la première juridiction pénale internationale créée par l'Organisation des Nations Unies, les États sont bien conscients de cette mission incombant à l'institution. À titre d'exemple, on peut noter la déclaration du représentant du Maroc, insistant sur le fait que « ce tribunal dont la légitimité et la légalité ne devraient pas être contestées devrait prononcer des peines exemplaires et dissuasives »[1630].

Puis, la Communauté internationale a érigé la Cour pénale internationale, première juridiction pénale internationale à vocation permanente. Si elle peut condamner n'importe quel individu pour les crimes relevant de son statut, elle cherche aussi à dissuader de futurs criminels[1631]. Le Préambule de son Statut dispose en effet que les États parties sont « déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes »[1632]. En ce sens, « la répression fait partie intégrante de la prévention : plus qu'une impossible réparation, l'objectif ultime de la justice pénale, c'est la dissuasion, l'exemplarité, l'exigence de non-répétition »[1633]. C'est pourquoi l'« apport du droit international pénal [….] repose aussi sur un élément […] rationnel : la menace »[1634].

354. On pourrait dire qu'il existe en fait une dissuasion judiciaire, laquelle correspond au « petit plus d'intérêt à éviter la peine qu'à risquer le crime »[1635]. La chambre de première instance de la Cour pénale internationale pour la situation en

---

[1628] T.P.I.Y., Le Procureur c. Furundžija, Affaire No. IT-95-17/1-T, *Jugement*, 10 décembre 1998, para. 288.
[1629] *Ibid.*
[1630] Conseil de sécurité de l'O.N.U., Procès-verbal du 25 mai 1993, S/PV.3217, p. 27, intervention de M. SNOUSSI.
[1631] Voy. par exemple Hof W., « On the Way to Ending Impunity: The Cases of Karadzic, Bemba, and Ongwen », ICR2Pblog [en ligne], 31 mars 2016. Consulté le 2 avril 2016. Url : https://icrtopblog.org/2016/03/31/on-the-way-to-ending-impunity-the-cases-of-karadzic-bemba-and-ongwen/.
[1632] C.P.I., Statut, 17 juillet 1998, Préambule.
[1633] DECAUX E., « Avant-propos », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 9.
[1634] FERNANDEZ J., « Prévention des violations des droits de l'homme dans le cadre du droit international pénal », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 197.
[1635] FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard, Coll. Bibliothèque des Histoires, 2007, 12e édition, p.112.

République démocratique du Congo affirme elle-même que « l'effet dissuasif de la Cour devait être maximisé et que « la fonction de châtiment de la Cour est nécessairement subordonnée à l'objectif supérieur de prévention » »[1636] en ce sens que « prévenir est le premier impératif de la justice »[1637].

En décourageant ainsi les futures violations[1638], la Cour pénale internationale serait un « des instruments essentiels de la responsabilité de protéger »[1639]. Grâce notamment au travail d'enquête, mais également à la couverture médiatique des procès, la Cour exerce une pression « morale, juridique et stratégique »[1640]. Profitant d'un rayonnement mondial[1641], le travail de la Cour, très suivi, peut avoir un impact non négligeable sur la protection des populations. Ainsi, « les examens préliminaires peuvent concourir à dissuader les criminels actuels et en puissance en les menaçant de poursuites devant la CPI »[1642]. Sa force de dissuasion judiciaire

[1636] C.P.I., Situation en République démocratique du Congo, Affaire No. ICC-01/04, *Arrêt relatif à l'appel interjeté par le Procureur contre la décision de la Chambre préliminaire I intitulée « Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de mandats d'arrêt en vertu de l'article 58*, 13 juillet 2006, para. 60.
[1637] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 23 août 2004, S/2004/616, p. 6.
[1638] Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 21.
[1639] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 19.
[1640] SAXON D., « The International Criminal Court and the Prevention of Crimes », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 132. Texte original : « Moral, legal and strategic pressure ».
[1641] BA A., « La Cour pénale internationale et la responsabilité de protéger », *in* THOUVENIN J-THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011, op. cit.*, p. 81.
[1642] C.P.I., Plan stratégique du Bureau du Procureur| 2016 - 2018, 6 juillet 2015, para. 54 (3) : « Conformément à sa politique, le Bureau cherchera à remplir une fonction de mise en garde à un stade précoce. À cette fin, il rassemblera systématiquement et de sa propre initiative des renseignements de source publique sur des crimes allégués qui pourraient relever de la compétence de la Cour. Il réagira ainsi rapidement à la recrudescence ou aux risques élevés d'actes de violence en renforçant ses liens avec les États, les organisations internationales et régionales et les organisations non gouvernementales afin de peaufiner son analyse et de coordonner les étapes suivantes telles que la conduite de missions sur le terrain ou la diffusion de déclarations publiques et d'interviews données à la presse. Le Bureau continuera d'élaborer des critères permettant de régir ces activités de prévention. »

permet ainsi à la Cour « de retenir les bras armés des criminels internationaux, et de peser, ne serait-ce que virtuellement, sur des négociations de paix »[1643].

Selon certains auteurs, la Cour a ainsi eu une répercussion importante auprès des potentiels futurs auteurs de crimes. Aussi, « il est indéniable que le procès Lubanga, par exemple, a incité plusieurs groupes ou milices, au Népal comme en RDC, à négocier avec les Nations Unies et à libérer un certain nombre d'enfants soldats »[1644]. Le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale s'est en effet saisi de la situation en ouvrant une analyse préliminaire, le 15 octobre 2009, soit moins d'un mois après les comportements criminels. La rapidité avec laquelle certaines affaires font l'objet d'enquête et le fait que la Cour pénale n'hésite pas à condamner des personnes pour avoir recruté des enfants soldats dissuadent visiblement certains groupes armés à commettre ce crime spécifique. Plus généralement, « les armées partout dans le monde ajustent leurs standards opérationnels, entraînement et règles d'engagement avec le Statut de Rome[1645].

Pour autant, on ne peut pas affirmer que la Cour pénale est dotée d'un pouvoir dissuasif très fort et il faut atténuer l'idée selon laquelle la répression serait la seule voie préventive. Autrement dit, « l'efficacité de la prévention générale fondée sur le droit pénal dépend de nombreux facteurs et [la voie pénale] n'est pas la seule façon de prévenir les comportements indésirables »[1646]. D'autres mesures,

---

[1643] BERNARD A., BONNEAU K., « Punir, dissuader, réparer », *in* DEVIN Guillaume, *Faire la paix, La part des institutions internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, Coll. Références, p. 251.

[1644] FERNANDEZ J., « Prévention des violations des droits de l'homme dans le cadre du droit international pénal », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, pp. 198-199.

[1645] SAXON D., « The International Criminal Court and the Prevention of Crimes », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent*, *op. cit.*, p. 129.

[1646] Cour E.D.H., M.C. c. Bulgarie, *Arrêt*, 4 décembre 2003, p. 38, opinion concordante de Mme la juge TULKENS, para. 2. L'affaire concerne le viol par deux hommes d'une jeune fille de 14 ans. Pour l'opinion de la Cour voy. para. 150 : « Les obligations positives de l'État sont inhérentes au droit au respect effectif de la vie privée au sens de l'article 8 ; ces obligations peuvent impliquer l'adoption de mesures même dans la sphère des relations des individus entre eux. Si le choix des moyens d'assurer le respect de l'article 8 dans le domaine de la protection contre les actes d'individus relève en principe de la marge d'appréciation de l'État, une dissuasion effective contre un acte aussi grave que le viol, qui met en jeu des valeurs fondamentales et des aspects essentiels de la vie privée, appelle des dispositions pénales efficaces. Les enfants et autres personnes vulnérables, en particulier, doivent bénéficier d'une protection effective (X et Y c. Pays-Bas, arrêt du 26 mars 1985, série A no 91, pp. 11-13, §§ 23, 24 et 27 ; et August c. Royaume-Uni (déc.), no 36505/02, 21 janvier 2003) ». Dans l'opinion concordante de Mme la juge TULKENS, voy. para 2 : « Je partage entièrement l'approche générale suivie par la Cour […]. Le seul point que je souhaiterais clarifier est relatif à

nous l'avons vu, fonctionnent très bien et il serait réducteur de croire que la répression est la meilleure forme de prévention.

Le Statut de Rome aurait par contre pu accroître son pouvoir dissuasif en condamnant des individus pour des actes n'entrant pas directement dans la commission du crime, mais dans sa préparation. On peut effectivement regretter le fait que le Statut de Rome « ne prévoit pas la responsabilité des individus pour des actes purement préparatoires »[1647]. Dans cette perspective, il apparaît pertinent « d'incriminer certains comportements préparatoires, indépendamment de la suite donnée à ces comportements »[1648].

355. Cela dit, pour l'instant, c'est plutôt en aidant le système de justice interne à se (re)créer, que la Cour pénale internationale participe à la prévention de la résurgence[1649]. On peut par exemple noter cette influence positive pour la Colombie et la Guinée Conakry.

En Colombie, Amady BA, chef de la coopération internationale du bureau du procureur, note la bonne influence de la phase préliminaire[1650]. Pour ce pays, la phase préliminaire a été – et est toujours – un vrai soutien au processus de justice transitionnelle. En effet, dans son rapport intérimaire de 2012, la Cour prend acte du fait que des procédures « ont été menées devant des juridictions pénales de droit commun ainsi que dans le cadre de la loi 975 de 2005, plus communément appelée

---

l'usage de la voie pénale. En se fondant, notamment, sur l'arrêt X et Y c. Pays-Bas du 26 mars 1985, série A no91, la Cour considère « que les États ont l'obligation positive, inhérente aux articles 3 et 8 de la Convention, d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent effectivement le viol (...) » (paragraphe 153 de l'arrêt). Certes, le recours au droit pénal peut se comprendre pour ce type d'infraction. Toutefois, il importe aussi de rappeler, sur un plan plus général, comme le fait d'ailleurs l'arrêt X et Y c. Pays-Bas lui-même, que « le recours à la loi pénale ne constitue pas nécessairement l'unique solution » (p. 12, § 24 in fine). Je pense que l'intervention pénale doit rester, en théorie comme en pratique, un remède ultime, une intervention subsidiaire et que son usage, même dans le champ des obligations positives, doit faire l'objet d'une certaine « retenue ». Quant au postulat que la voie pénale serait, en tout état de cause, la plus efficace en termes de prévention, les observations contenues dans le Rapport sur la décriminalisation du Comité européen pour les problèmes criminels montrent bien que l'efficacité de la prévention générale fondée sur le droit pénal dépend de nombreux facteurs et que celle-ci n'est pas la seule façon de prévenir les comportements indésirables. »

[1647] DE FROUVILLE O., *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 113.

[1648] *Id*., 110.

[1649] Voy. *supra* para. 245.

[1650] BA A., « La Cour pénale internationale et la responsabilité de protéger », *in* THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après, Actes du colloque du 14 novembre 2011*, *op. cit*., p. 79.

la loi « Justice et paix » (Ley de Justicia y Paz) – mécanisme de justice transitionnelle destiné à inciter les paramilitaires à se démobiliser et à avouer leurs crimes en échange de peines réduites »[1651]. C'est pourquoi le Bureau du Procureur « s'est attaché, dans le cadre de son examen préliminaire de la situation et de sa collaboration avec les autorités colombiennes, à déterminer si de procédures avaient été engagées en priorité contre les personnes qui semblent porter la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves relevant de la compétence de la Cour »[1652]. On constate qu'au fur et à mesure que la Cour pénale internationale enquête sur les crimes, la Colombie construit elle-même un système permettant de juger les responsables, tout en coopérant avec la Cour. Le Procureur de la Cour pénale internationale relève d'ailleurs que « la nomination du juge espagnol Baltasar GARZON, qui a travaillé comme consultant au sein du Bureau, au poste de conseiller auprès de la Mission d'appui au processus de paix en Colombie de l'Organisation des États américains constitue un exemple concret de coopération entre les États Parties, les organisations internationales et le Bureau »[1653].

Dans le même ordre d'idée, on peut citer le rôle positif de la Cour pénale internationale en Guinée Conakry, à la suite des massacres du 28 septembre 2009[1654]. La Fédération Internationale des droits de l'homme a effectivement mis en avant le fait que « sous la pression de la Cour pénale internationale (CPI), la justice guinéenne [s'est finalement décidée] à ouvrir, le 8 février 2010, une information judiciaire sur les faits survenus le 28 septembre 2009 et les jours suivants »[1655]. C'est ainsi que selon l'organisation, « la Communauté internationale, mais aussi la Cour pénale internationale ont leur partition à jouer en maintenant leur pression sur les autorités guinéennes pour qu'elles s'engagent sur la voie de la lutte contre l'impunité, base d'un État de droit et de stabilité »[1656]. Dès lors, cette pression peut

[1651] C.P.I., Situation en Colombie, *Rapport Intérimaire*, novembre 2012, para. 11.
[1652] *Ibid.*
[1653] C.P.I., *Rapport sur les activités du Bureau du Procureur en matière d'examens préliminaires*, 13 décembre 2011, para. 86.
[1654] F.I.D.H., « Guinée : pour en finir avec l'impunité », [en ligne], 24 décembre 2009. Consulté le 4 janvier 2015. Url : Fidh.org/guinee-pour-en-finir-avec-l-impunité-7362. Le 28 septembre 2009, des militaires ont massacré dans le stade de Conakry 157 personnes qui s'opposaient au maintien au pouvoir de Dadis Camara.
[1655] F.I.D.H., « Guinée-Conakry, 1 an après le massacre du 28 septembre 2009, Nouveau pouvoir, espoir de justice ? », septembre 2010, p. 5.
[1656] *Id.*, p. 6.

être considérée comme une mesure, non pas dissuasive pour les potentiels auteurs des crimes, mais d'assistance pour que les autorités étatiques se dotent des moyens permettant de prévenir la résurgence. C'est probablement ce qui incite Fatou BENSOUDA à déclarer que « si les plus hauts responsables ne sont pas poursuivis par les autorités guinéennes, alors la CPI le fera » en expliquant fermement qu'il « n'y a pas de troisième voie »[1657].

356. Pour l'heure, de nombreux crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis depuis la naissance de cette juridiction. Les déclarations de retrait du Statut de Rome de certains États[1658] et le fait que des individus faisant l'objet d'un mandat d'arrêt ne soient pas arrêtés – à l'image du Président soudanais Omar al-Bashir – entachent le rôle préventif de la Cour ; pour être efficace, la juridiction doit impérativement regagner en légitimité.

2. Une légitimité à regagner

357. Si les procès devant la Cour « suscitent encore des espoirs considérables »[1659], la Présidente de la Cour elle-même regrette que son pouvoir dissuasif ne bénéficie pas d'une efficacité totale, en particulier en raison de l'absence de saisine systématique[1660]. C'est d'ailleurs un des « défis de la prévention »[1661], mentionné par le Secrétaire général. Selon lui, « en cas d'escalade, le Conseil de sécurité peut dissuader les parties de commettre des crimes contre l'humanité et de violer les lois de la guerre en signifiant rapidement qu'il surveille de près le conflit et est prêt à user des pouvoirs que lui confère le Statut de Rome »[1662]. C'est

[1657] BENDOUDA F. Déclaration à la presse, Conakry, 5 avril 2012.
[1658] En 2016, trois États africains ont annoncé leur volonté de se retirer du Statut de Rome : Le Burundi, l'Afrique du Sud et la Gambie. Depuis, l'Afrique du Sud et la Gambie ont arrêté le processus de retrait. Voy. sur ce point, C.P.I., *Déclaration du Président de l'Assemblée des États Parties relative au processus de retrait du Burundi du Statut de Rome*, ICC-CPI-20161014-PR1244, 12 octobre 2016.
[1659] FERNANDEZ J., « Prévention des violations des droits de l'homme dans le cadre du droit international pénal », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 201.
[1660] FERNANDEZ S., *Déclaration de la Présidente de la CPI lors de la journée de la justice pénale internationale*, 17 juillet 2016.
[1661] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, paras. 89-90.
[1662] *Id.*, para. 90.

d'ailleurs ce qu'il a fait pour les affaires libyenne[1663] et soudanaise[1664]. La Procureure générale de la Cour pénale internationale affirme en effet que la Cour « peut contribuer à la prévention des crimes internationaux graves », mais qu'une « partie du succès sur ce point va dépendre de la volonté de la CPI de travailler sans cesse pour punir les crimes [nous traduisons] »[1665].

Si l'on prend par exemple la situation au Burundi en 2015, on note que le 8 mai 2015, soit plus d'un mois avant les élections présidentielles, Fatou BENSOUDA a fait une déclaration sur les violences au Burundi[1666]. Puis, le 6 novembre 2015, elle se déclare à nouveau « extrêmement préoccupée par les risques accrus de violence [qu'elle] constate au Burundi, ainsi que par les informations selon lesquelles les dirigeants et autres acteurs de ce pays auraient recours à un discours inflammatoire »[1667]. En outre, le 25 avril 2016, elle décide « d'entamer un examen préliminaire en ce qui concerne la situation qui prévaut au Burundi depuis avril 2015 »[1668]. La Cour semble ici déterminée à œuvrer pour punir les coupables de crimes. Or, le 12 octobre 2016, le Parlement de la République du Burundi a adopté une loi en faveur du retrait de son pays du Statut de Rome[1669]. Suivi par d'autres pays, le Burundi a amorcé une nouvelle crise de légitimité de la Cour, ce qui impacte nécessairement sa capacité à prévenir.

[1663] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Paix et sécurité en Afrique, 26 février 2011, S/RES/1970 (2011), para. 4 : « Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et prenant des mesures au titre de son article 41 […] Décide de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale de la situation qui règne en Jamahiriya arabe libyenne depuis le 15 février 2011 ».

[1664] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U, Rapport du Secrétaire général sur le Soudan, 31 mars 2005, S/RES/1593 (2005), para. 1 : « Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, […] Décide de déférer au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002 ».

[1665] SAXON D., « The International Criminal Court and the Prevention of Crimes », *in* SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, op. cit*., p. 159. Texte original: « The ICC may contribute to the prevention of serious international crimes. Part of the ICC's succes in this regard will depend on the will of the ICC to work consistently to punish crimes ».

[1666] C.P.I., Déclaration de Fatou Bensouda au sujet des récentes violences préélectorales au Burundi, 8 mai 2015.

[1667] C.P.I., Déclaration de Fatou Bensouda au sujet des récentes violences préélectorales au Burundi, 6 novembre 2015.

[1668] C.P.I., Déclaration de Fatou Bensouda à propos de l'examen préliminaire entamé dans le cadre de la situation au Burundi, 25 avril 2016.

[1669] Document de l'O.N.U., Statut de Rome de la Cour pénale internationale Rome, 17 juillet 1998 : Burundi : Retrait, C.N.805.2016.TREATIES-XVIII.10 (Notification dépositaire), 28 octobre 2016. Pour une réflexion sur la question, voy. par ex. CAPIZZI P., « Le retrait du Burundi du Statut de la Cour pénale internationale : quelles conséquences ? », *Revdh*, Actualités Droits-Libertés, [En ligne] 27 novembre 2016. Consulté le 10 août 2017. Url : http://revdh.revues.org/2738.

C'est en cela que Jason RALPH parle d'une « relation conflictuelle, mais nécessaire » entre la responsabilité de protéger et la Cour pénale internationale[1670]. La justice pénale fait indéniablement partie des mesures intégrées à une véritable stratégie préventive et il ne faudrait pas que la menace de sanctions pénales ait un impact de plus en plus faible.

§2. L'importance de l'éducation

358. D'autres activités sont encore plus discrètes ; l'éducation en fait partie. Ce type de mesure est essentielle en particulier pour « tenter d'éliminer dans l'esprit de la population les effets néfastes de la désinformation odieuse prônant l'intolérance ethnique et politique, la haine et la violence qui a été diffusée à certaines occasions »[1671]. Parmi les outils efficaces en matière de prévention, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies cite en effet les « mesures d'éducation et de formation »[1672]. Si l'on pense au champ matériel de la responsabilité de protéger en termes de crimes, on peut avancer l'idée selon laquelle la *mens rea* – l'intention d'un auteur potentiel de commettre un crime –, peut être en partie stoppée par la lutte contre la xénophobie ou le racisme.

Parmi toutes les activités éducatives, deux sont mises en avant par le Bureau conjoint, et trouvent écho au sein de la société civile[1673]. Il s'agit des programmes

---

[1670] RALPH J., « The International Criminal Court », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit.*, p. 647.

[1671] Conseil économique et social de l'O.N.U., Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou qu'elles se produisent dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Additif, Rapport présenté par M. Waly Bacre Ndiaye, rapporteur spécial, sur la mission qu'il a effectuée au Rwanda du 8 au 17 avril 1993, E/CN.4/1994/7/add.1, 11 août 1993, para. 68.

[1672] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, para. 30.

[1673] En France, on peut donner comme exemple le travail effectué par la Fondation du Camp des Milles. Le Site-mémorial du Camp des Milles est, selon Élie Wiesel, un « lieu important, très important pour les siècles à venir ». Le camp des Milles est le « seul grand camp français d'internement et de déportation encore intact et accessible au public ». Celui-ci, « s'appuyant sur son histoire, […] permet de comprendre comment les discriminations, les racismes, l'antisémitisme et les extrémismes peuvent mener au pire ». Le dispositif muséographique présente « des repères pluridisciplinaires et des clés de compréhension scientifiques qui peuvent aider à agir au présent contre ces intolérances ». Il met également en avant les possibilités de résistances individuelles, collectives et internationales. La Fondation a signé plusieurs partenariats, en particulier avec des scolaires, si bien que toutes les classes de troisième des Bouches-du-Rhône ont vocation à visiter le Site-mémorial. Le programme de formation se différencient toutefois des autres lieux de mémoires en proposant des interventions auprès de publics aussi divers que des cadres nationaux de la fonction

de sensibilisation (A) ainsi que des actions de « prévention de l'incitation » à la haine (B).

A. Des programmes de sensibilisation

359. L'Organisation des Nations Unies organise des programmes de sensibilisation spécifique à l'attention des États membres, des fonctionnaires internes à l'Organisation et du grand public. À ce titre, le Département de l'information de l'Organisation des Nations Unies met notamment en place des « activités concernant directement la sensibilisation au génocide et la prévention du génocide ». En 2008, par exemple, le Département a mené, « en application des résolutions 60/225 et 62/96 de l'Assemblée générale, le programme de communication sur « Le génocide rwandais et les Nations Unies » […] visant à sensibiliser l'opinion aux difficultés auxquelles les survivants du génocide continuent d'être confrontés et à tirer les leçons du génocide au Rwanda afin d'empêcher que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir »[1674].

Le Bureau conjoint des conseillers spéciaux a travaillé aussi avec certains États qui, individuellement, tentent de mettre en place un système d'alerte rapide. On peut ici noter le cycle de formations dispensées en 2012 par le Bureau conjoint à l'attention des membres du Comité régional de la Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et les commissions tanzanienne et kenyane pour la prévention et la répression du génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre sur la mise en place d'un dispositif d'alerte rapide. On peut par ailleurs évoquer le travail du Conseil national des Églises au Kenya qui, en appui de

publique territoriale (CNFPT), des gendarmes, des policiers, des pompiers, des fonctionnaires de différents ministères ou collectivités territoriales , des salariés de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des associations, des regroupements de centres sociaux, des membres d'Organisations non gouvernementales. Pour plus d'information sur les recherches scientifiques menées dans ce lieu voy. CHOURAQUI A. (dir.), *Pour résister à l'engrenage des extrémismes, des racismes et de l'antisémitisme*, *op. cit*., 192 p.

[1674] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, L'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide,18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 22.

l'UNICEF, effectue une « détection précoce de violences intercommunautaires »[1675].

Pour rendre les recherches plus portées sur les crimes, le Bureau conjoint organise aussi, depuis 2009, des « stages à l'intention du personnel de l'ONU, des fonctionnaires nationaux et des membres de la société civile ». Ceux-ci « ont pour objet de renforcer, en particulier dans le système des Nations Unies, les moyens d'analyser et de gérer l'information relative au génocide et aux atrocités analogues »[1676]. Pour n'en citer qu'un exemple, on peut noter que le 7 février 2013, à Washington, le Conseiller spécial pour la prévention du génocide « a participé à un module d'un programme de formation destiné aux responsables du Département d'État des États-Unis qui seront déployés dans des pays exposés au risque d'atrocités ». Cette formation avait pour objet de « présenter le cadre d'analyse du Bureau, y compris les facteurs de risque, ainsi que les dispositifs d'alerte rapide et les solutions et mesures pouvant être prises pour prévenir les atrocités »[1677].

Ces activités éducatives « relèvent du mandat du Bureau et s'inscrivent dans l'action qu'il mène plus largement pour faire connaître les causes et les mécanismes

[1675] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, L'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide,18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 24.

[1676] Site du Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger, page 'Action du Bureau'. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/training.shtml.

[1677] *Ibid.* D'autres exemples de formation figurent sur le site. Voy. par ex. « À Bogota, le Bureau a organisé, du 18 au 20 avril 2010, trois séminaires de formation d'une journée sur le thème « Un cadre pour la prévention du génocide » à l'intention du personnel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Colombie, au Chili et au Guatemala, ainsi qu'à l'équipe de pays des Nations Unies en Colombie ; Du 22 au 25 juin 2010, le Bureau a apporté son concours à l'organisation, par l'Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation, d'un cours d'une semaine sur la prévention des atrocités de masse dans la pratique militaire à l'intention des étudiants de l'académie militaire américaine de Fort Leavenworth ; Le 2 juillet 2010, le Bureau a participé au dixième stage d'été de droit international humanitaire organisé par l'Institut international de droit humanitaire à San Remo (Italie). Le cours, auquel ont participé 50 fonctionnaires nationaux, représentants d'organisations non gouvernementales et fonctionnaires des Nations Unies, portait sur la prévention du génocide, y compris sur les systèmes d'alerte rapide et l'évaluation des risques. Depuis 2009, le programme de cours de l'Institut comporte un module sur la prévention du génocide ; Les 23 et 24 janvier 2013, le Bureau du Conseiller spécial et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche se sont associés pour organiser, au Siège de l'Organisation à New York, un atelier intensif de deux jours sur la prévention du génocide à l'intention du personnel de l'Organisation et des membres des délégations auprès de l'Organisation, ainsi que des professionnels et des représentants de la société civile. »

des génocides et autres crimes de masse et en généraliser la prévention »[1678]. Ces programmes visent en particulier à mettre des acteurs devant leur responsabilité – morale ou juridique – en leur présentant « les moyens pratiques et effectifs par lesquels [ils] peuvent contribuer à la prévention de ces crimes dans leur région d'intervention »[1679]. Les séminaires ont comme public cible des fonctionnaires nationaux, des militaires et des représentants de la vie associative[1680].

En ce sens, les formations devraient être intégrées, en tant que « modules sur la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait déboucher sur des atrocités », dans le « programme de formation [des fonctionnaires des pays], notamment ceux qui sont chargés de l'application des lois et ceux qui font partie du système judiciaire »[1681]. En effet, les fonctionnaires sont les premiers acteurs face à un engrenage criminel et, *a fortiori*, ils seront les premiers à devoir répondre de leurs actes devant la justice[1682]. Les fonctionnaires de l'État, en tant que « rouage »[1683], ont un pouvoir quotidien important, en particulier lorsque l'on a conscience du fait que le génocide est un processus par étapes, la dernière – le génocide – étant le « stade suprême de la discrimination »[1684]. C'est pourquoi « lorsqu'elle s'adresse à des acteurs essentiels de la société, comme la police, l'armée, la justice et le législateur, la formation peut être un outil particulièrement efficace à des fins de prévention[1685].

[1678] Site du Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger, page 'Action du Bureau'. Url : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/training.shtml.
[1679] *Ibid.*
[1680] *Ibid.*
[1681] KI MOON B., La prévention de l'incitation : options stratégiques pour l'action, para. 14.
[1682] Beaucoup d'accusés devant les tribunaux pénaux internationaux sont des fonctionnaires (policiers, gardiens de prison, préfets). Voy. *supra* paras. 89-94.
[1683] CHAUVET C., « Fonctionnaire, obéir/désobéir », *Pouvoirs*, 2015, vol. 4, n° 155, p. 149.
[1684] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 207.
[1685] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, para. 25.

360. Le Secrétaire général insiste d'ailleurs sur le fait que :

> *« l'éducation peut favoriser la tolérance et faire mieux comprendre l'importance de la diversité. En amenant les jeunes à changer de comportement, d'attitudes et de perceptions, il est possible de contribuer à la création d'une société résiliente face aux atrocités criminelles. Les systèmes éducatifs devraient refléter la diversité ethnique, nationale et culturelle des sociétés, faire de leurs politiques un modèle d'ouverture à tous et prescrire des manuels scolaires qui encouragent l'absence d'exclusive et l'acceptation de l'autre. Les programmes scolaires devraient prévoir un enseignement sur les violations commises dans le passé ainsi que sur les causes, la dynamique et les conséquences des atrocités criminelles. En 2009, l'Argentine a lancé un programme éducatif dans lequel l'Holocauste est enseigné d'une manière qui renforce la notion d'obligation de répondre de ses actes, de participation et d'ouverture »*[1686].

Pour lui, « les États devraient également incorporer des modules sur la prévention des atrocités et la lutte contre ces dernières dans le système d'enseignement, notamment des modules sur les moyens de prévenir et de combattre l'incitation à la haine et aux préjugés »[1687]. C'est par exemple le cas de la France qui a mandaté la Fondation du Camp des Milles pour sensibiliser les scolaires, les fonctionnaires, les membres des corps de l'armée, mais aussi des individus recensés en France pour radicalisation djihadiste aux mécanismes qui mènent au génocide, et, plus tôt dans le processus, à l'incitation à la haine[1688].

[1686] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, para. 63.
[1687] KI MOON B., La prévention de l'incitation : options stratégiques pour l'action, para. 4.
[1688] Voy. *supra* note de bas de page 1680.

B. Des actions de « prévention de l'incitation » à la haine

361. Ban KI MOON a beaucoup développé le volet éducatif de la prévention en dégageant des options stratégiques pour la prévention de l'incitation, avec des plans d'action par zone géographique sur le rôle des chefs religieux dans la prévention de l'incitation[1689]. Il a ainsi défini ces options d'action pour les États qui « devraient renforcer notamment les institutions et structures de l'État, qui […] sont en mesure de combattre et de dissiper les sources de tension, et devraient édifier des sociétés qui acceptent et valorisent la diversité et qui permettent aux différentes communautés de coexister pacifiquement »[1690]. L'idée de ces options d'action, ou « plans d'intervention » est de permettre « aux gouvernements, à la société civile et aux populations d'être prêts pour minimiser les conséquences de l'incitation à la violence et faire face de manière adéquate aux situations de crise résultant d'actes d'incitation à la violence, qui pourraient déboucher sur des atrocités »[1691].

L'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a insisté sur le rôle des leaders religieux qui, selon lui, doivent être des « modèles à l'intérieur de leur communauté »[1692]. En ce sens, ils devraient « prêcher la valeur de la fraternité dans l'humanité et contribuer à éduquer la population en paix, la cohésion sociale et l'acceptation de « l'Autre » [nous traduisons] »[1693]. Peut-être

[1689] Voy. en ce sens Plan d'action de l'Afrique : Rencontre avec les chefs religieux et organisations religieuses de la région de l'Afrique sur leur rôle dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes atroces (9 – 10 mai 2016) ; Plan d'action des Amériques : Rencontre avec les chefs religieux et organisations religieuses de la région des Amériques sur leur rôle dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes atroces (28 février - 1er mars 2016) ; Plan d'action du Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) : réunion sur le rôle des dirigeants religieux et des organisations religieuses de la région MENA dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes odieux (11-12 novembre 2015) ; Plan d'action de l'Europe : réunion sur le rôle des dirigeants religieux et des organisations religieuses de la Région européenne dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes odieux (16-18 septembre 2015) ; Plan d'action de Fez : Le rôle des chefs religieux dans la prévention de l'incitation qui pourrait conduire à des crimes odieux (23-24 avril 2015). Les plans d'action sont disponibles sur le lien suivant : http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/documents.shtml.

[1690] KI MOON B., La prévention de l'incitation : options stratégiques pour l'action, para. 1.

[1691] *Id*., para. 3.

[1692] KI MOON B., Plan of Action for Religious Leaders from Africa to Prevent Incitement to Violence that could lead to Atrocity Crimes, juillet 2017, Introduction : « Religious leaders and actors should be role models within their communities; preach the value of fraternity in humanity and contribute to educating the population on peace, social cohesion and the acceptance of "the" Other ».

[1693] *Ibid.*

sont-ce là des activités que ne devrait pas mettre en place le Secrétaire général – et des discussions sont possibles –, mais on note que d'autres acteurs ont suivi la même voie. La Fondation Terre des Hommes par exemple discute beaucoup avec les chefs religieux, en particulier sur les conséquences du recrutement d'enfants soldats. Selon certains chefs de programme, ces actions préventives sont tout à fait bénéfiques[1694]. Ces plans d'action prennent tout leur sens à l'heure où la menace de la radicalisation pèse sur toutes les générations.

[1694] Entretien avec Yann COLLIOU (Responsable Programme Justice Juvénile) et Kristen HOPE (Conseillère Régionale Protection - Moyen Orient), 2 février 2017.

Conclusion du Titre 1

362. Toutes les mesures évoquées dans ce titre montrent à quel point certaines d'entre elles peuvent s'avérer efficaces. L'avancée majeure découlant de la responsabilité de prévenir est la création d'un système d'alerte efficient. Le mettre sur pied était nécessairement la première étape, puisque « si nous ne pouvons comprendre la causalité, nous ne pouvons anticiper, et si nous ne pouvons anticiper, nous ne pouvons prévenir »[1695]. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies était bien conscient de ce passage obligatoire. Il précisait en effet lors du tout premier rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger qu'une « succession de signaux d'alarme erronés ou, pire, des informations sélectives pourraient aussi porter atteinte à la crédibilité de l'organisation »[1696]. Il a donc construit un cadre d'analyse scientifique reposant sur un suivi constant de toutes les situations dans le monde. Ceci est essentiel lorsque l'on s'intéresse à la responsabilité de prévenir comme outil juridique, car, en effet, « la prévisibilité des incidents générateurs de dommages joue un rôle classique dans le domaine de la diligence due. De l'événement totalement imprévisible à celui dont l'État a été dûment averti, il y a une gamme de situations qui feront varier les possibilités de responsabilité »[1697].

C'est pourquoi les résultats positifs de l'alerte et d'autres mesures de prévention ne doivent pas être compris de façon isolée, mais comme intégrés à quelque chose qui les dépasse, ou plutôt qui les englobe. Cette pratique illustre une réflexion de Robert KOLB. Il dit ainsi : « des contenus nouveaux prennent ainsi peu à peu forme, contenus qu'à l'époque de la conclusion de l'accord celui-ci n'avait projeté que bien hypothétiquement – voir pas du tout – sur l'avenir »[1698]. En l'espèce, la responsabilité de prévenir, parce qu'elle est un modèle de prévention qui donne des résultats pratiques concrets, devient un adjuvant au droit existant.

[1695] LEVENE M., « A dissenting Voice: or How current assumptions of deterring and Preventing genocide may be looking at he problem through the wrong End of the telescope », *J.G.R.*, 2004, vol. 6, n°2, p. 163.
[1696] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 10.
[1697] PERELMAN C., *Traité de l'argumentation, La nouvelle rhétorique*, *op. cit.*, p. 58.
[1698] KOLB R., *Interprétation et création du droit international*, *op. cit.*, p. 491.

Titre 2 – Un adjuvant au droit existant

363. Robert KOLB n'hésite pas à dire que le droit international « se présente en peau de bovin tacheté : à côté de zones soumises à une règle internationale plus ou moins exactement définie, il y aura des zones laissées blanches »[1699]. Il estime que « le droit international est empirique et fragmentaire », en ce sens que « dans une société décentralisée sans législateur régulier, la production du droit se fait par pièces qui ne se joignent pas en un tout cohérent »[1700].

Pour ce qui est de la prévention des crimes de masse, et pour reprendre la métaphore du bovin, la zone tachetée est petite et beige clair. En d'autres termes, le droit encadrant la prévention des crimes manque d'outils, et ceux qui existent ne sont pas complets. La responsabilité de prévenir apparaît alors comme un adjuvant au droit existant.

364. Dire d'une « notion » qu'elle est un « adjuvant » pourrait paraître un peu risqué. Pourtant ce terme convient exactement au mouvement de la responsabilité de prévenir au sein de ce que l'on a choisi d'évoquer comme « droit international de la prévention »[1701]. En médecine, le terme 'adjuvant' « se dit d'un médicament qui entre dans les préparations pharmaceutiques pour renforcer l'action du médicament de base ou d'un traitement qui complète le traitement principal ». Dans le domaine du bâtiment, c'est un « produit que l'on ajoute à un matériau pour en améliorer certaines caractéristiques ». En agriculture, un « adjuvant » est un « produit que l'on ajoute aux pulvérisations de pesticides pour améliorer leur pouvoir de dispersion, d'étalement ou d'adhérence ». En pensant le droit comme un outil technique[1702], ce terme appliqué à la notion prend tout son sens.

On l'a déjà vu en introduction, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a constitué la première étape vers une obligation de prévention pesant sur l'État. D'autres textes contraignent désormais les États à

[1699] KOLB R., *Interprétation et création du droit international, op. cit.*, p. 146.
[1700] *Id*. p. 145.
[1701] Voy. *supra* paras. 20, 26, 28.
[1702] Voy. *supra* para. 21.

prévenir de nombreux autres comportements[1703]. Notons à l'appui de ce propos que la Cour interaméricaine des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que « les États ont une obligation de prendre toutes les mesures permettant de prévenir les violations des droits de l'homme »[1704]. Force est de constater qu'il pèse déjà sur les États, indépendamment de la responsabilité de prévenir, une obligation de prévenir.

Pour Salvatore ZAPPALA « aujourd'hui, c'est la notion de « responsabilité de protéger » qui réaffirme cette obligation générale »[1705]. Mais est-ce là le seul rôle de la responsabilité de prévenir ? La responsabilité de prévenir n'est pas un outil conventionnel ayant pour objet de contraindre les parties à adopter des comportements conformes au texte qu'elles ont signé : l'obligation de prévenir a déjà cette fonction. En revanche, la responsabilité de prévenir a certainement davantage pour ambition d'influer sur la manière dont les acteurs mettent en œuvre cette obligation, en amont des crimes. La responsabilité de prévenir apporte également des éléments sur la manière de remplir – et donc aussi de violer – cette obligation. En ce sens, elle apparaît comme un élément nécessaire devant être associé à l'obligation de prévenir, pour la développer, la rendre plus performante.

Par ailleurs, en recherchant l'engagement des États et une mobilisation en amont, il semble que la responsabilité de prévenir cherche à réhabiliter la politique en droit international, ce que Martti KOSKENNIEMI estime être « la seule voie réaliste qui demeure aujourd'hui »[1706]. La notion replace en effet le pouvoir décisionnel des États responsables au cœur de l'application de la notion. Les États sont donc ciblés par le modèle que propose la responsabilité de prévenir – qui devient un projet politique – tout en bénéficiant de souplesse dans sa mise en œuvre. Instrument de droit souple, la responsabilité de prévenir permet en réalité la flexibilité nécessaire pour une marge de manœuvre de chaque État, sa responsabilisation aussi. C'est pourquoi la responsabilité de prévenir vient

[1703] Voy. *supra* paras. 112, 114, 121-122.
[1704] Voy. notamment Cour I.D.H., Velásquez Rodriguez c. Honduras, *Arrêt,* 29 juillet 1988, para. 159 et suivants.
[1705] ZAPPALA S., « Crimes d'omission », *in* ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, *op. cit.*, ch. 42, p. 520.
[1706] KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, *op. cit.,* p. 96.

également s'ajouter à l'obligation de prévenir, qui pourrait être considérée comme suffisante, mais qui, en fait, ne n'est pas[1707].

C'est ainsi que la responsabilité de prévenir représente une voie supplémentaire pour prévenir (Chapitre 1). Plus encore, elle pourrait accroître la force de l'obligation de prévenir le génocide et constituer, à ce titre, un renfort à l'obligation de prévenir elle-même (Chapitre 2).

Plan du Titre :

Chapitre 1 – Une voie supplémentaire pour prévenir
Chapitre 2 – Un renfort à l'obligation de prévenir

[1707] Voy. *supra* para. 16.

Chapitre 1 – Une voie supplémentaire pour prévenir

365. Les traités que les États signent et ratifient offrent des « possibilités de discussions de plus en plus précises et contraignantes »[1708]. Sur la scène internationale, il est parfois complexe de distinguer ce qui relève de la discussion politique de la discussion juridique. En réalité, « ce qui rend [les] débats *juridiques* est la manière dont ils sont menés : en faisant des références directes à des règles et principes au lieu de références secrètes sans documentation adéquate ; en ayant pour but la cohérence et la constance au lieu d'être un marchandage sélectif entre « vieux garçons » ; en étant ouvert à la réévaluation au gré de nouvelles informations et en se disant responsable des choix effectués au lieu de penser pouvoir s'en départir »[1709].

Les juridictions de droit international des droits de l'homme sont les entités proposant les discussions juridiques parmi les plus « sophistiquées »[1710]. En effet, celles-ci fournissent « un cadre formel entièrement consacré à la polémique ou au désaccord sur un problème précis et identifié (objet du contentieux), en offrant voix au chapitre non seulement à l'État en cause, mais également à la victime (et accessoirement par la voie de la tierce-intervention aux acteurs de la société civile) »[1711]. Cela étant, ce type de discussion n'est « pas toujours [la] plus efficace »[1712].

En l'espèce, pour poursuivre l'objectif de prévention, on peut douter de l'efficacité de la voie de la discussion juridictionnelle existante[1713]. La responsabilité de prévenir, en revanche, a permis à tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies d'ouvrir un dialogue – actuellement en cours d'institutionnalisation – leur permettant d'interagir sur la manière dont ils font usage de leur souveraineté pour prévenir. (Section 1). Après plusieurs années, cette discussion semble

[1708] HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *Traité de droit international des Droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 73.
[1709] KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, *op. cit.*, p. 128.
[1710] HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *Traité de droit international des Droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 73.
[1711] *Id.*, pp. 73-74.
[1712] *Id*., p. 73.
[1713] Voy. *supra* para. 16.

d'ailleurs avoir une influence positive sur le comportement des participants (Section 2). On peut d'ailleurs se demander si les démarches opérées par les Etats ne font pas déjà – ou ne devraient pas faire – l'objet de procédures visant à ce qu'ils rendent des comptes, en expliquant la manière dont ils s'acquittent de la charge qui pèse sur eux (Section 3).

Section 1. Une discussion en cours d'institutionnalisation

366. Les débats relatifs à la prévention des crimes relevant de la responsabilité de prévenir ont débuté en 2009 à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. Celle-ci a offert un cadre formel permettant la mise en place d'une discussion structurée (§1). Depuis, et devant l'intérêt grandissant pour la notion, les forums se sont multipliés (§2).

§1. Une institutionnalisation par la structuration à l'Assemblée générale

367. La résolution 60/1 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies apparaît comme le fondement de la discussion (A), laquelle se déroule désormais au cours des dialogues interactifs informels (B).

A. La résolution A/RES/60/1 fondement de la discussion

368. En adoptant le Document final du Sommet mondial, les États se sont mis d'accord sur les règles de base de la discussion en prenant un engagement particulier (1), lequel est empreint d'une terminologie significativement juridique (2).

1. Un engagement particulier des États

369. Si la volonté peut être considérée comme étant en dernière analyse la « seule source »[1714] du droit, Alain PELLET affirme que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies « exprime non pas la volonté ou l'opinion des États qui la composent, mais celle de l'Organisation »[1715]. On y voit ici l'idée d'une Organisation proposant un idéal aux États alors même qu'à titre individuel, et concernant leur propre territoire, certains États ne partagent peut-être pas les dispositions incluses dans telle ou telle résolution. C'est en un sens se rattacher à la philosophie de DESCARTES selon laquelle « chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la direction de la volonté générale… À cet instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif »[1716].

370. Ici, la résolution est intéressante en ce qu'elle est à la fois une résolution de l'Assemblée générale, mais également, une résolution des États membres. Le Document final du Sommet mondial n'est, en effet, pas une résolution classique ; elle ne reprend pas la forme attendue pour une résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies.

Si la plupart des résolutions sont adoptées au nom de l'Assemblée, celle-ci a effectivement pour sujet les États. On ne retrouve donc pas les formules habituelles telles que l'Assemblée générale « réaffirmant », « considérant », « décide de », « prend note ». À l'inverse, c'est la première personne du pluriel, le « nous », renvoyant aux « chefs d'État et de gouvernement », qui est utilisé, dans les expressions suivantes : « nous estimons », « nous sommes résolus », etc… En menant une recherche précise, on se rend compte que très peu de résolutions sont rédigées de cette façon depuis la création de l'Organisation, en réalité à peine une vingtaine sur les près de quinze mille adoptées entre 1946 et 2016[1717].

[1714] ATIAS C., *Philosophie du droit*, Paris : P.U.F., Coll. Thémis, 2016, 4e édition, p. 110.
[1715] PELLET A., « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », *op. cit.*, para. 18.
[1716] ATIAS C., *Philosophie du droit*, *op. cit*., p. 109.
[1717] L'Assemblée générale de l'O.N.U. a adopté 14326 résolutions entre 1946 et 2016.

Ces résolutions portent toutes sur des thèmes importants et constituent les pierres angulaires de l'engagement international des États. Certaines portent sur la protection de catégories de personnes vulnérables[1718], d'autres sur les peuples autochtones[1719], ou encore la santé publique[1720]. Entrent également dans ce type de résolutions certaines concernant des questions de développement[1721], de coopération[1722], ou, enfin, de la société de l'information et la jeunesse[1723]. À ces thèmes-là, s'ajoutent deux résolutions particulières traitant de nombreux sujets en

[1718] Voy. ici Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, A/RES/70/302,14 septembre 2016 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et autres objectifs de développement adoptés au niveau international pour les personnes handicapées : « La voie à suivre : un programme de développement qui tienne compte de la question du handicap pour 2015 et au-delà », A/RES/68/3, 28 janvier 2014.
[1719] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones, A/RES/69/2, 25 septembre 2014.
[1720] Résolution de l'O.N.U., Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'étude et l'évaluation d'ensemble des progrès accomplis dans la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles A/RES/68/300,17 juillet 2014.
[1721] Voy. ici Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Déclaration de Doha sur le financement du développement : Document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, A/RES/63/239*, 24 avril 2009 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, A/RES/63/303, 13 juillet 2009 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de Document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, A/RES/64/299, 8 octobre 2010 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de la Réunion de haut niveau chargée d'examiner l'application de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, A/RES/65/2, 15 octobre 2010 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de Document final de la Réunion de haut niveau chargée d'examiner l'application de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, A/RES/64/300, 15 octobre 2010 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de la manifestation spéciale consacrée au bilan de l'action entreprise pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, A/RES/68/6, 28 janvier 2014 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de Document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, A/RES/69/315, 15 septembre 2015.
[1722] Voy. ici Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de l'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Almaty : partenariats conçus pour répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et créer un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral ou de transit, A/RES/63/2, 23 octobre 2008 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, A/RES/64/222, 23 février 2010 .
[1723] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'examen d'ensemble de la mise en œuvre des textes issus du Sommet mondial sur la société de l'information, A/RES/70/125, 1er février 2016.

même temps : la Déclaration du Millénaire[1724] et le Document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005[1725].

Le Document final du Sommet mondial rend donc compte d'un engagement particulier des États, lui-même accentué par la terminologie employée aux paragraphes 138 et 139.

2. Une terminologie significativement juridique des paragraphes 138 et 139 du Document final

371. On sait que c'est « par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration » que des textes peuvent être apparentés aux règles de droit[1726]. Ici, il est intéressant de constater que les deux paragraphes relatifs à la responsabilité de protéger occupent une place particulière à l'intérieur du texte dont ils sont issus. En effet, sur les quatre seules occurrences du verbe « incomber » dans le Document final du Sommet mondial, deux apparaissent dans les paragraphes relatifs à la responsabilité de protéger. Qui plus est, le fait que les États affirment qu'ils « agiron[t] de manière à [s']y conformer », ne laisse pas de doutes sur l'acceptation par les Etats d'un texte « contraignant » dans lequel ils s'engagent réellement. L'usage du futur – et non du conditionnel – est également significatif en la matière. Pour terminer sur cette question, et en reprenant une réflexion d'Alain PELLET, « on ne s'expliquerait pas, sinon, l'âpreté qu'ils mettent à négocier des textes conformes à leurs vues ou à obtenir l'infléchissement ou l'abandon de ceux qui leur déplaisent »[1727]. Les travaux préparatoires du Document final témoignent ici de cette longue phase de négociation[1728] et de la volonté des États de n'accepter que les termes qu'ils ont collectivement choisis.

[1724] Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Déclaration du Millénaire, A/RES/55/2, 13 septembre 2000.
[1725] Voy. ici Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., Projet de Document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005, A/RES/59/314, 26 octobre 2005 ; Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U. ; Résolution adoptée le 16 septembre 2005, Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005.
[1726] Conseil d'État français, *Étude annuelle 2013 - Le droit souple, op. cit.*, p. 61.
[1727] PELLET A., « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », *op. cit.*, para. 21.
[1728] Voy. *supra* para. 3.

372. La discussion entre les Etats aurait pu s'arrêter net, laissant alors seulement la possibilité pour quelques spécialistes de la poursuivre par l'intermédiaire de débats doctrinaux. Il n'en a pas été ainsi et la discussion a pris une tournure, probablement inattendue en 2005, mais déterminante pour la protection des populations.

B. Des dialogues interactifs informels, lieux de la discussion

373. Même avec une mauvaise utilisation de la notion en Libye en 2011[1729], la responsabilité de protéger suscite chez les membres de l'Organisation des Nations Unies un intérêt certain. L'implication des États lors des dialogues interactifs informels de l'Assemblée générale d'Organisation des Nations Unies renseigne sur cet intérêt croissant. La présentation de l'organisation de ces dialogues, si elle doit se faire de manière descriptive, est néanmoins nécessaire. Ayant lieu une fois par an à la suite du rapport annuel du Secrétaire général de l'Organisation, ces séances de discussions sont découpées en plusieurs temps de parole. Des experts sont d'abord appelés à faire une communication (1), puis, les États qui le souhaitent prononcent des déclarations (2), avant de laisser la place à des représentants de la société civile (3).

1. Des interventions faites par des experts

374. Depuis 2009, la structure de ces journées consacrée à la responsabilité de protéger a considérablement évolué. Si celles-ci se concentrent d'abord sur les déclarations des États, elles deviennent de véritables discussions construites à partir de présentations faites par des experts de la question.

En 2009[1730], le dialogue interactif informel a simplement débuté par un discours d'ouverture du Président de l'Assemblée générale de la 63e session,

[1729] Voy. *supra* para. 4. La mise en œuvre de la notion n'a pas été un échec total. Voy. par ex. ADAMS S., « Libya », *in* BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, *op. cit*., pp. 768-785.
[1730] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/343.

Miguel d'Escoto BROCKMANN. Dès 2010[1731], ces journées ont fourni l'opportunité aux États d'entendre une communication des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger, respectivement Francis DENG et Edward LUCK. Le dialogue de 2011[1732] a été construit sur le même schéma à la différence près que le Secrétaire général de l'Organisation a également fait partie des panélistes[1733].

En 2012[1734], la sélection d'experts s'est agrandie. Le Président de l'Assemblée générale[1735], le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et son nouveau Conseiller spécial pour la prévention du génocide, Adama DIENG, ont bien sûr été présents. À leur côté Jan ELIASSON, Vice-Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, et Ivan SIMONOVIC, Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, ont pris part aux débats. Deux diplomates ont également été invités à s'exprimer. Il s'agit en l'occurrence de Gert ROSENTHAL, Représentant permanent du Guatemala auprès des Nations Unies et Youssoufou BAMBA, Représentant permanent de la Côte d'Ivoire auprès des Nations Unies. Enfin, Alex BELLAMY, expert de la responsabilité de protéger, a également exposé le fruit de ses recherches.

En 2013[1736], en plus des personnes habituelles, ie. Le Secrétaire général, le Président de l'Assemblée, le Vice-Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et ses Conseillers spéciaux[1737], María Cristina PERCEVAL, Représentante permanente de l'Argentine aux Nations Unies et Cécile KYENGE, Ministre de l'Intégration en Italie ont également contribué aux échanges.

[1731] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/342.

[1732] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/341.

[1733] On compte parmi les membres du panel Ban KI-MOON, Edward LUCK, Francis DENG et Joseph DEISS.

[1734] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/278

[1735] Nassir ABDULAZIZ AL-NASSER a été élu Président de l'Assemblée générale de l'O.N.U. pour la 66e session, le 22 juin 2011.

[1736] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/471

[1737] Vuk JEREMIC (Président de l'Assemblée générale des Nations unies pour la 67e session), Ban KI-MOON (Secrétaire général de l'O.N.U.), Jan ELIASSON (Vice-Secrétaire général de l'ONU), Adama DIENG (Conseiller spécial pour la prévention du génocide), Jennifer WELSH (Conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger).

En 2014[1738], ce sont Surin PITSUWAN, ancien Secrétaire général de l'ASEAN et Jean PING, ancien Président de la Commission de l'Union africaine[1739] qui ont été membres du panel.

L'année 2015[1740] est, en revanche, marquée par une présence très réduite des experts puisqu'il semble que seuls le Président de l'Assemblée et le Secrétaire général sont intervenus[1741]. À l'inverse, en 2016, Edward LUCK et Jennifer WELSH, les deux anciens Conseillers spéciaux pour la responsabilité de protéger, ainsi qu'Ivan SIMONOVIC, nommé à ce poste en octobre de l'année 2016, ont pu enrichir les débats.

375. On constate donc que des experts de tous les continents se déplacent pour donner leur avis sur le thème choisi chaque année pour le rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. On va voir qu'une majorité d'États s'expriment également lors de ces dialogues.

[1738] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/643

[1739] Déclaration de John W. ASHE, (Président de l'Assemblée générale des Nations unies pour la 68e session), Jan ELIASSON (Vice-Secrétaire général de l'ONU), Adama DIENG (Conseiller spécial pour la prévention du génocide), Jennifer WELSH (Conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger).

[1740] Toutes les interventions sont disponibles sur le site du GCRP. Pour les retrouver, consulter le lien suivant : http://www.globalr2p.org/resources/797

[1741] Sam KUTESA (Uganda) est le Président de l'Assemblée générale des Nations unies pour la 69e session.

2. Des déclarations des États

376. Lors des discussions, les États font des déclarations à titre individuel (a), ainsi qu'à travers les organisations régionales (b).

a. À titre individuel

377. Le premier rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger a été le plus largement commenté, puisque lors du dialogue interactif informel de 2009, quatre-vingt-sept États ont pris la parole[1742]. Puis, on enregistre une baisse pour les dialogues interactifs de 2010 et 2011, au cours desquels respectivement quarante-deux [1743] et quarante et un États[1744] ont fait une déclaration. À partir de 2012, en revanche, on relève une importante hausse, et, depuis 2013 le nombre d'États qui interviennent s'est stabilisé autour de soixante-dix : on note en effet

[1742] Lors du dialogue interactif informel de 2009, les États ayant participé sont : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Andorre, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Belgique, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Corée du Sud, Costa Rica, Croatie, Cuba, Équateur, États-Unis, Fédération de Russie, France, Gambie, Ghana, Guatemala, Guinée-Bissau, Hongrie, Îles Salomon, Italie, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Israël, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Mali, Mexique, Monaco, Maroc, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Qatar, République islamique d'Iran, République-Unie de Timor-Leste, République populaire démocratique de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Saint-Marin, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Soudan, Swaziland, Suède, Suisse, Tanzanie, Turquie, Uruguay, Vietnam, Venezuela. On compte aussi deux observateurs : La Palestine et le Vatican.

[1743] Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Cuba, Égypte, El Salvador, France, Géorgie, Ghana, Guatemala, Inde, Italie, Liban, Mexique, Népal, Pays-Bas, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Pérou, République de Corée, République islamique d'Iran, République tchèque, Sénégal, Îles Salomon, Soudan, Suisse, Tanzanie, États-Unis, Royaume-Uni, Uruguay, Venezuela.

[1744] Allemagne, Arménie, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Costa Rica (au nom du Costa Rica, du Danemark et du Ghana), Cuba, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, France, Géorgie, Guatemala, Guinée, Honduras, Hongrie, Italie, Irlande, Israël, Japon, Jordanie, Kenya, Liban, Liechtenstein, Mexique, Maroc, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, République tchèque, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, République islamique d'Iran, Slovénie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Venezuela.

cinquante-six déclarations en 2012[1745], soixante-neuf en 2013[1746], soixante-huit en 2014[1747], soixante-dix en 2015[1748] et soixante-neuf en 2016[1749].

378. Si l'on peut penser que seulement un tiers des États participe à ces dialogues – ce qui serait déjà un score important –, en réalité, ce sont deux tiers des États qui sont impliqués dans ce processus. En effet, tous ne viennent pas chaque année, et,

[1745] Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Burundi, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Cuba, Danemark, Égypte, Espagne, Émirats arabes unis, Estonie, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Géorgie, Ghana, Hongrie, Inde, Iran, Irlande, Israël, Italie, Japon, Libye, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Maroc, Mexique, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pakistan, Pérou, Portugal, Qatar, République de Corée, République arabe syrienne, République tchèque, Royaume-Uni, Rwanda, Singapour, Suisse, Slovénie, Sri Lanka, Tunisie, Uruguay, Venezuela, Viet Nam.

[1746] Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Bélarus, Belgique, Bolivie, Botswana, Brésil, Burundi (déclaration préparée, mais non prononcée), Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Danemark, Égypte, Équateur, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Ghana, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Japon, Lettonie, Libye, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Maroc, Mexique, Monténégro, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Qatar, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Rwanda, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Suisse, Syrie, Tanzanie, Thaïlande, Togo, Turquie, Uruguay, Venezuela.

[1747] Albanie, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bolivie, Botswana, Brésil, Burundi, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Danemark, Égypte, Équateur, Espagne, Estonie (déclaration conjointe avec la Lettonie et la Lituanie), États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Guatemala, Hongrie, Italie, Inde, Indonésie, Iran, Israël, Fédération de Russie, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Maroc, Mexique, Monténégro, Myanmar, Namibie, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Qatar, République arabe syrienne, République tchèque, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda (au nom du Groupe d'amis de la responsabilité de protéger), Sierra Leone, Slovaquie (aucune déclaration orale), Slovénie, Suisse, Thaïlande, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela.

[1748] Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Botswana, Brésil, Canada, Chili, Chine, Chypre, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Égypte, Espagne, Estonie (au nom de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie), États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Ghana, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Israël, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Maroc, Mexique, Myanmar, Nigeria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Pays-Bas (au nom du groupe d'amis sur la responsabilité de protéger), Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Qatar, République tchèque, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suède, Suisse, Syrie, Tanzanie, Thaïlande, Turquie, Uruguay, Vanuatu,Venezuela.

[1749] Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Belgique, Bénin, Bolivie, Botswana, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Égypte, Équateur, Espagne, États-Unis, Fidji, Finlande, Fédération de Russie, France, Géorgie, Ghana, Hongrie, Iran, Irak, Italie, Jamaïque, Japon, Kazakhstan, Lettonie (au nom de l'Estonie et de la Lituanie), Libéria, Libye, Liechtenstein, Luxembourg, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Panama, Pays-Bas (au nom du groupe d'amis sur la responsabilité de protéger), Pays-Bas (capacité nationale), Pérou, Philippines, Pologne, Qatar, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Royaume-Uni, Rwanda, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suisse, Syrie, Tanzanie, Thaïlande, Turquie, Uruguay, Vanuatu, Venezuela.

en fait, seulement soixante-cinq États n'ont jamais fait de déclaration[1750]. Qui plus est, certains États s'expriment au nom de plusieurs autres ce qui fait, par exemple, qu'en 2015, « 69 États membres ont parlé au nom de 89 pays[1751] ». En 2009 notamment, l'Égypte s'est exprimée au nom du mouvement des non-alignés, qui regroupe plus de cent États. De la même manière, la Jamaïque a formulé cette année-là des observations au nom de la Communauté caribéenne. Les déclarations des États renvoient dès lors à leur position et questionnements, ou à ceux du groupe d'États représentés.

Un autre point remarquable est que parmi la totalité des États ayant pris la parole lors de ces discussions, quatorze d'entre eux n'ont ni signé, ni ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Il s'agit en l'espèce du Botswana, du Bénin, du Cameroun, de l'Indonésie, de la République Islamique d'Iran, du Japon, du Kenya, du Qatar, des Iles Salomon, de la Sierra Leone, du Swaziland, du Timor oriental, de la Thaïlande et du Vanuatu. Ceci est d'autant plus étonnant que certains de ces États ne sont pas exemplaires en matière de droits de l'homme.

b. À travers les organisations régionales

379. Les organisations régionales ne participent pas de façon équivalente aux dialogues interactifs. L'Union européenne est la plus assidue puisqu'elle a envoyé un représentant chaque année depuis 2009. En 2015, elle s'est exprimée au nom des États membres de l'Union, mais également au nom de la République de Macédoine, du Monténégro, du Liechtenstein, de l'Ukraine et de la Géorgie. En 2016, en sus des membres de l'Union européenne, le représentant de l'Union européenne a

[1750] Afghanistan, Angola, Antigua-et-Barbuda, Arabie saoudite, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belize, Bhoutan, Brunei Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Cabo Verde, Cambodge, Comores, Congo, Djibouti, Dominique, Érythrée, Éthiopie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Gabon, Grèce, Grenade, Guinée équatoriale, Guyane, Haïti, Îles Marshall, Kirghizistan, Kiribati, Koweït, Malawi, Malte, Maurice, Micronésie (États fédérés de), Mongolie, Mozambique, Nauru, Niger, Oman, Ouganda, Ouzbékistan, Palaos, République centrafricaine, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République de Moldova, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Somalie, Soudan du Sud, Suriname, Tadjikistan, Tchad, Tonga, Trinité-et-Tobago, Turkménistan, Tuvalu, Yémen, Zambie, Zimbabwe.

[1751] Voy. en ce sens la page du dialogue interactif de 2015 sur le site du GCRP. Url : http://www.globalr2p.org/resources/797.

également communiqué au nom de l'Albanie, la République de Macédoine, la Géorgie, l'Islande, la Moldavie, le Monténégro, la Turquie et l'Ukraine. Certains de ces États ont certainement été associés du fait qu'ils sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

L'Union africaine a, quant à elle, suivi les échanges à titre d'observateur en 2009 et 2010, puis a participé aux débats en 2011 avant de ne plus assister à ces réunions. Le principal reproche fait par l'Union africaine est que les dialogues ne se concentrent pas assez sur ce pour quoi depuis 2005 il y a assez peu d'avancées dans l'application du concept[1752].

À l'inverse, les continents américain et asiatique n'ont, pour l'heure, jamais suivi les débats. De la même façon, la Communauté caribéenne n'a jamais envoyé de représentant. Cela dit, la Jamaïque et la Barbade se sont exprimées en son nom en 2009 et 2011.

380. On remarque ici que les organisations régionales sont des acteurs sous-représentés, ces débats réunissant surtout des experts, des États et également la société civile.

3. Des représentants de la société civile

381. Dès le premier dialogue interactif informel, des représentants de la société civile ont participé aux discussions. En effet, *l'International Coalition for the Responsibility to Protect*, représentant près de quatre-vingt-dix organisations non gouvernementales[1753], s'est rendue aux débats de 2009. En 2011, le *Global Centre for the Responsibility to Protect* a aussi contribué aux discussions. En 2012 et 2013, les deux organisations susmentionnées ont fait une déclaration. Depuis 2014, elles ont été rejointes par *l'Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*. Cette année-là, et à titre exceptionnel, le Mouvement fédéraliste mondial a aussi participé au débat. Depuis 2015, le *Canadian Centre for the Responsibility to Protect* a permis d'accroître l'implication de la société civile dans ce processus, puisque ce

[1752] Voy. ici la communication faite par l'Union africaine, disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/au.pdf.
[1753] Voy. *supra* para. 278.

sont désormais quatre organisations se consacrant à ces questions qui siègent lors des débats.

On souligne ici la diversité géographique et géopolitique des organisations. Tous les continents sont en effet représentés et, à l'intérieur de chacun d'entre eux, différents régimes politiques.

382. Lors de leurs déclarations, toutes ces organisations ont rappelé l'importance de la prévention[1754]. Simon ADAMS, Directeur du *Global Centre for the Responsibility to Protect*, a déclaré que, « depuis 2012, l'horreur sans fin de la guerre civile en Syrie n'est pas un échec de la responsabilité de protéger, mais l'échec du Conseil de sécurité de l'ONU à respecter ses responsabilités les plus fondamentales [nous traduisons] »[1755]. Il a aussi mis en avant le fait que la responsabilité de protéger implique que les membres permanents du Conseil de sécurité ont la responsabilité de ne pas opposer leur veto en cas de risques de crimes de masse.

L'International Coalition for the Responsibility to Protect a, selon son représentant, « observé que les États avaient commencé à traduire cet engagement politique en actions, notamment en nommant des points focaux ou en créant des architectures nationales pour la prévention des atrocités ». Le représentant a aussi mis en avant les résultats positifs résultant de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger au Kenya, la Guinée, la Côte d'Ivoire et la Libye[1756].

Alex BELLAMY, Directeur de *l'Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*, a quant à lui, évoqué les progrès faits sur le continent asiatique en 2014. Il a notamment pointé l'importance de la publication d'un rapport détaillé sur la

[1754] Voy. ici Simon ADAMS du GCR2P : « the heart of R2P », Fadi ABI ALLAM de l'ICRtoP : « recall the primacy of preventing these crimes », Alex BELLAMY de l'APR2P : « First, develop, and implement, comprehensive strategies for the prevention of atrocity crimes and their incitement », Tina JIWON PARK du CCR2P : « To make prevention a priority for R2P ».

[1755] Voy. ici la communication de Simon ADAMS, disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/2015-gcr2p-unga-statement.pdf. Texte original : « the unending horror of Syria's civil war is not a failure of the Responsibility to Protect, but a failure of the UN Security Council to live up to its most fundamental responsibilities ».

[1756] Voy. ici la communication de Fadi ABI ALLAM, disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/icrtop-1.pdf. Texte original : « We have observed states beginning to translate this political commitment into action, including through appointing Focal Points or creating national architectures for atrocity prevention. »

manière dont la responsabilité de protéger pourrait être mise en œuvre, dans cette partie du monde, avec le support de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Depuis la publication « les conclusions du rapport ont [d'ailleurs] été discutées dans des forums à Jakarta, Bangkok et Phnom Penh »[1757].

Enfin, la représentante du *Canadian Centre for the Responsibility to Protect* a expliqué les points importants pour le futur, comme l'intégration de la notion dans les cadres juridiques nationaux, mais également dans le système des Nations Unies, ou encore la coopération entre les différents acteurs[1758]. Cette coopération est d'autant plus importante que les dialogues interactifs informels ne sont plus les seuls moments pendant lesquels les acteurs échangent sur la mise en œuvre de la notion.

§2. L'institutionnalisation par la multiplication des forums

383. On aurait pu penser que les discussions organisées à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies suffiraient comme forum, mais cela était sans compter sur la volonté de certains États de s'approprier la notion et de travailler ensemble dans un objectif préventif. Les espaces d'échange proposés sont désormais nombreux ; on compte notamment le *Global Action Against Mass Atrocity Crimes* (GAAMAC)[1759] et le *Latin American Network on Genocide and Mass Atrocity Prevention*[1760]. Celui qui paraît le plus avancé est le *Global Network of R2P Focal Points* (A), qui tient en particulier des réunions annuelles (B).

[1757] Voy. ici la communication d'Alex BELLAMY, disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/apr2p-1.pdf. Texte original : « Since then, the report's findings have been discussed in forums in Jakarta, Bangkok and Phnom Penh. »
[1758] Voy. ici la communication de Tina JIWON PARK disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/ccr2p.pdf.
[1759] Pour plus d'information sur le *Global Action Against Mass Atrocity Crimes*, consulter le site officiel de l'organisation. Url : http://www.gaamac.org/.
[1760] Pour plus d'information sur le *Latin American Network on Genocide and Mass Atrocity Prevention,* consulter le site officiel de l'organisation. Url : http://redlatinoamericana.org/.

A. La création du *Global Network of R2P Focal Points*

384. Le réseau est né en 2011 d'une initiative des Missions permanentes des Nations Unies en Australie, au Costa Rica, au Danemark et au Ghana, en coopération avec le *Global Centre for the Responsability to Protect*[1761]. La première étape pour intégrer le réseau consiste en la désignation pour chaque État membre d'un point de contact pour la Responsabilité de protéger, souvent rattaché au Ministère des Affaires étrangères de l'État en question et faisant office de coordonnateur national chargé de la responsabilité de protéger.

Si la première rencontre a réuni trente et un pays à New York les 17 et 18 mai 2011[1762], le réseau compte désormais cinquante-neuf États membres : l'Afrique du Sud, l'Albanie, l'Allemagne, l'Angola, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Botswana, la Bulgarie, le Cambodge, le Canada, le Chili, le Costa Rica, la Côté d'Ivoire, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Géorgie, le Ghana, la Grèce, le Guatemala, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Jordanie, le Kenya, le Libéria, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, le Monténégro, le Mozambique, la Nouvelle-Zélande, le Nigéria, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, le Portugal, le Qatar, la République Démocratique du Congo, la République tchèque, la République de Corée, la Roumanie, le Royaume-Uni, le Rwanda, la Sierra Leone, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Tanzanie, le Timor-Oriental et l'Uruguay.

La particularité de ce groupe d'États est d'être plutôt hétérogène si l'on regarde les types de régimes en place, ainsi que la place octroyée aux droits de l'homme. Notons également que l'Union européenne est la seule organisation internationale avec un Point de contact. Le but du réseau est de créer une dynamique de « réflexion innovante »[1763] sur la prévention. L'important en l'espèce est que

[1761] Voy. *supra* paras. 275-276.

[1762] Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Belgique, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Ghana, Guatemala, Indonésie, Mexique, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Philippines, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Suède, Suisse, Uruguay.

[1763] GCRP, Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 et 18 May 2011. Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf. Lire par ex. « National focal points and the envisaged network of focal units are particularly well placed to engage in creative thinking on all three pillars. »

chaque État devienne « un exemple précieux pour les autres dans le processus d'élaboration des politiques [nous traduisons] »[1764].

Lors de la première rencontre, les États se sont accordés sur le fait que le réseau représentait une ressource unique pour aller vers un mécanisme de surveillance régionale, une mobilisation réelle, un partenariat solide entre l'Organisation des Nations Unies et les initiatives régionales, et surtout, pour « développer un sentiment d'obligation de coopérer, un 'code de conduite' pour prévenir les atrocités de masse et de protéger les gens contre de tels actes [nous traduisons] »[1765]. Depuis, le réseau tient des rencontres annuelles.

B. La tenue d'une réunion annuelle de ce réseau

385. La réunion annuelle de 2012[1766] a pris la forme d'un '*brainstorming*' sur le fonctionnement du réseau. Des interventions sur les politiques nationales et internationales pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger ont été menées[1767].

En 2013[1768], la discussion s'est concentrée sur le rôle du point focal, en particulier sur les premières tâches que celui-ci doit effectuer après sa nomination[1769]. En l'occurrence, les États proposent qu'il conduise des consultations au niveau des différents ministères et départements d'État. L'important, selon eux,

---

[1764] GCRP, Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 et 18 May 2011. Texte original : « By establishing national focal points, and creating an institutional basis for a particular and distinct responsibility, participating states can offer a valuable example for others in the policymaking process. »

[1765] *Ibid.* Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf. Lire à ce propos : « regional monitoring, peer-reviewing, conditionality and early warning specifically tailored for mass atrocity prevention; 2) effective mobilization of coalitions of support, dialogue, and preventive action at the regional and global levels; 3) fostering strong partnerships between the UN and regional and sub-regional initiatives; and 4) developing a sense of obligation to cooperate, a 'code of conduct', to prevent mass atrocities crimes and protect people from them ».

[1766] La deuxième réunion annuelle s'est tenue à New York en septembre 2012.

[1767] GCR2P, Second Annual Meeting of the Network of National Focal Points on R2P, Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/publications/231.

[1768] GCR2P, Third Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Preventing Atrocities: Capacity Building, Networks and Regional Organizations, Accra, Juin 2013. Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/3rd-r2p-focal-points-meeting-summary.pdf.

[1769] *Ibid.*

est aussi qu'il identifie les activités et programmes qui contribuent déjà à la prévention des crimes de masse, dans l'objectif de les renforcer, mais également de ne pas en créer de nouveaux qui feraient « double emploi ». Au cours de cette même mission, les lacunes structurelles et les faiblesses concernant les capacités pourraient également être pointées. L'idée pour les États est, en réalité, de « démystifier la R2P et sa mise en œuvre, en mettant en lumière là où le gouvernement est déjà engagé dans la prévention des atrocités de masse [nous traduisons] »[1770].

Le quatrième meeting annuel, tenu en 2014[1771], a couvert certains aspects relatifs au renforcement des capacités, desquels ont découlé plusieurs recommandations sur différents domaines comme l'État de droit, le secteur de la sécurité, la justice formelle et informelle ou encore l'implication de la société civile[1772].

La rencontre de 2015[1773] a servi de plateforme pour discuter des acteurs non étatiques susceptibles de commettre des crimes de masse et de la responsabilité de

[1770] GCR2P, Third Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Preventing Atrocities: Capacity Building, Networks and Regional Organizations, Accra, Juin 2013. Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/3rd-r2p-focal-points-meeting-summary.pdf. Lire http://www.globalr2p.org/publications/268. Texte original : « Demystifying R2P and its implementation by highlighting where the government is already engaged in mass atrocity prevention can be a first step towards creating joint ownership. »

[1771] GCR2P, Fourth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Gaborone, Botswana, June 2014, Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-focal-points-2014-meeting-summary-1.pdf.

[1772] *Ibid.* Voy. plus particulièrement les recommandations p. 6 : « 1. Emphasize the importance of the R2P lens regarding capacity building in relation to the rule of law, security sector, business sector and communities affected by mass atrocities in order to identify and address relevant risks. 2. Ratify and implement international human rights treaties and conventions and adopt national laws that explicitly prohibit and punish the commission of mass atrocity crimes. 3. Engage the business community in a dialogue on its role in the prevention of mass atrocity crimes. Adopt international and regional guidelines for conducting business in conflict-affected regions, including the UN's Guiding Principles on Business and Human Rights, and enforce business compliance with these instruments. 4. Design effective mechanisms for post-conflict accountability for mass atrocity crimes that can be integrated with the long-term reform of legal institutions. 5. Ensure that all victims have access to justice and are adequately informed regarding their rights. Facilitate the exchange of knowledge between formal and informal community-based justice systems. 7. Actively avoid aggravating societal cleavages. This includes ensuring structures emphasize inclusivity and reflect national diversity. 8. Reestablish trust between state and society when reforming or designing new legal and security institutions. 9. Sensitize and train security forces regarding their role in upholding civilian protection and human rights responsibilities. 10. Involve civil society in the process of R2P-relevant capacity building in the judicial and security sectors whenever possible ».

[1773] GCR2P, Fifth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Madrid, Spain, June 2015. Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-focal-points-2015-meeting-summary.pdf.

l'État de protéger les populations contre ce type d'actes. Les intervenants ont aussi fait le lien entre les crimes relevant de la responsabilité de protéger et la violence extrême. Dans cette perspective, la question de la prévention de la radicalisation a été abordée. En parallèle, la vulnérabilité de certaines communautés a été mise en lumière ; les populations de la République centrafricaine et de la Birmanie ont notamment été évoquées. La problématique des femmes a également été mentionnée[1774].

Enfin, en 2016[1775], c'est le travail de diplomatie et d'échanges entre les ministères qui a été mis en avant. La rencontre a également permis d'impulser une dynamique pour que d'autres forums, régionaux cette fois, s'instaurent[1776]. L'idée est ici d'accroître encore la possibilité de discuter de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger et le fait que les Etats s'influencent respectivement à partir de leurs échanges.

Section 2. Une influence sur le comportement des États

386. En insistant sur la responsabilité en amont des crimes, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies appelle les États à faire usage d'un esprit critique sur leurs propres comportements. Ce que l'on pourrait nommer un « tournant vers l'éthique »[1777] est la conséquence de « l'impossibilité de déterminer le comportement officiel sur la base de standards et de critères rationnels et met de ce fait inévitablement en avant le moment *politique* de telles décisions »[1778]. En d'autres termes, l'exercice de la responsabilité de prévenir est « lié à la délibération et à la prise de décision plutôt qu'à la seule exécution de règles, de normes et de

[1774] GCR2P, Fifth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Madrid, Spain, June 2015. Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-focal-points-2015-meeting-summary.pdf.
[1775] GCR2P, Summary of the Sixth Annual Meeting of the Global Network of R2P Focal Points, June 2016, Seoul, Republic of Korea. Compte rendu disponible à partir de l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/2016-summary-of-the-sixth-annual-r2p-focal-points-meeting.pdf.
[1776] *Ibid.*
[1777] KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, *op. cit.*, p. 168.
[1778] *Ibid.*

directives »[1779]. C'est en fait un réel projet politique que les États ont accepté de porter depuis 2005.

Une grande partie des États membres de l'Organisation des Nations est proactive dans le domaine. En réalité, la responsabilité de prévenir a influencé le comportement des États qui exposent leurs avancées sous la forme d'un partage de « bonnes pratiques » (§1). L'influence de la notion va au-delà puisqu'elle a incité certains États à suggérer un changement structurel au sein de l'Organisation des Nations Unies avec la proposition d'un « code de conduite » encadrant l'usage du veto au Conseil de sécurité (§2).

§1. L'échange de « bonnes pratiques »

387. L'échange de « bonnes pratiques » fait partie intégrante du fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies. On notre à titre d'exemple son utilisation par le Comité contre le terrorisme. Celui-ci a effectivement publié en ligne un récapitulatif des bonnes pratiques, codes et normes internationales afin d'aider les États membres à mettre en œuvre la résolution du Conseil de sécurité 1373 de 2001 d'abord, puis la résolution 1624 de 2005[1780]. Les mesures de prévention à disposition des États sont présentées en parallèle des paragraphes de la résolution[1781]. Elles constituent une ressource précieuse pour les États désireux de s'engager dans un tel processus.

On peut aussi citer, dans un autre domaine, le Document de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie, préparé à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable de 2002[1782]. Cet organe subsidiaire de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie a, en effet, proposé un guide

[1779] BOISVERT Y., JUTRAS M., LEGAULT G., MARCHILDON A., *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, *op. cit*., p. 45.
[1780] Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, 28 septembre 2001, S/RES/1373 (2001) ; Résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U., Menaces contre la paix et la sécurité internationales (Sommet du Conseil de sécurité 2005), 14 septembre 2005, S/RES/1624 (2005) .
[1781] Voy. en ce sens le tableau « Directory of International Best Practices, Codes and Standards » disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/en/sc/ctc/bptable.html.
[1782] Le Sommet mondial sur le développement durable s'est tenu à Johannesburg en Afrique du Sud du 26 août au 4 septembre 2002.

intégrant « 179 bonnes pratiques pour le développement durable dans les pays membres de la Francophonie »[1783].

388. Pour ce qui est de la responsabilité de prévenir, l'échange des bonnes pratiques s'effectue directement lors des dialogues interactifs informels au sein de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations. C'est surtout lors de l'année 2013, consacrée au rôle des États dans la prévention, que les États ont mis en commun leurs actions[1784]. On peut imaginer que d'une année à l'autre, suivant un effet d'entraînement, les États auront de plus en plus de pratiques à échanger. Pour l'heure, les États présentent déjà des actions diverses, qu'il s'agisse de modifications structurelles (A), ou de mesures plus opérationnelles (B).

A. Des exemples de modifications structurelles

389. Les modifications mentionnées par les États concernent aussi bien la transformation des cadres juridiques de référence (1), que la mise en place d'entités dédiées à la prévention (2).

1. La transformation des cadres juridiques de référence

390. Afin d'adapter leur cadre juridique à la prévention des crimes, les États prennent mieux en compte les textes internationaux (a), et adoptent de nouvelles législations (b).

a. Une prise en compte des textes internationaux

391. Deux procédures distinctes – et chronologiques – permettent aux États de prendre en compte les textes internationaux : la ratification (i) et l'intégration (ii).

[1783] Le guide est disponible à l'adresse suivante : https://www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub-desc.php?id=158.
[1784] Notons que le développement qui suit ne tient compte que des déclarations disponibles en anglais et en français, à l'exclusion des communications en espagnol ou dans d'autres langues. Il ne faudra donc pas conclure des paragraphes qui suivent que les pays hispanophones, par exemple, n'entrent pas dans cette dynamique d'échanges de bonnes pratiques.

i. Par la ratification

392. Plusieurs États ont mis en avant les processus de ratification engagés. La Côte d'Ivoire par exemple a précisé que, depuis le 5 février 2013, elle est partie au Statut de Rome[1785].

Le Maroc a expliqué ensuite que presque tous les traités utiles à la prévention ont été ratifiés par le pays, en parallèle des réformes législatives et constitutionnelles entreprises[1786]. L'État marocain a ajouté à ce propos que les conventions ratifiées ont « désormais une place supérieure au droit interne dans la hiérarchie des normes »[1787].

Les Pays-Bas pointent eux aussi le fait qu'ils sont dans une démarche de ratification des instruments internationaux pertinents[1788]. La Bolivie explique à son tour qu'« en tant que membre actif de la Communauté internationale [elle a signé] et ratifié les normes du droit international qui obligent les États à poursuivre et punir les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le génocide[1789]». On ne sait pas ici à quel texte fait référence la Bolivie pour les crimes contre l'humanité, mais l'État a bien ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide en 2005.

Le Burundi met aussi en avant, qu'au niveau international, l'État « a ratifié plusieurs instruments internationaux se rapportant aux respects des Droits de l'homme, entre autres le statut de Rome sur la Cour pénale internationale (CPI) »[1790]. Cet exemple est moins convaincant quand il est mis en perspective avec la situation

---

[1785] Voy. ici la communication de Y. BAMBA, le représentant de la Côte d'Ivoire à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/cotedivoire_en.pdf.
[1786] Voy. ici la communication du représentant du Maroc à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/morocco-transcribed.pdf.
[1787] Voy. ici la communication du représentant du Maroc à l'O.N.U., *op. cit*. Texte original : « the conventions ratified by Morocco now have supremacy over the internal of the country ».
[1788] Voy. ici la communication de J.G. KAREL VAN OOSTEROM, représentant des Pays-Bas à l'O.N.U., disponible à l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/netherlands-13.pdf
[1789] Voy. ici la communication du représentant de la Bolivie à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/bolivia-transcription.pdf. Texte original : « Bolivia, as an active member of the international community, as signed and ratified the norms of international law that compel states to prosecute and punish crimes against humanity, war crimes, and genocide. »
[1790] Voy. ici la communication de L. RUKUNDO, représentant du Burundi à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/burundi-french-2013-dialogue.pdf. Texte original : « Au niveau international, le Burundi a ratifié plusieurs instruments internationaux se rapportant aux respects des Droits humains, entre autres le statut de Rome sur la Cour Pénale Internationale (CPI) ».

au Burundi depuis 2015, et notamment, l'annonce du retrait de l'Etat au Statut de Rome[1791].

ii. Par l'intégration

393. La Belgique a expliqué aux participants qu'elle avait transcrit en droit national des obligations internationales de poursuivre les auteurs de crimes de génocide, de crime de guerre et de crimes contre l'humanité, qu'ils les commettent ou incitent à les commettre. Pour la Belgique plus encore que l'existence de ces textes, « c'est leur mise en œuvre concrète qui importe ». L'État a effectivement prévu de « confier l'application des [textes internationaux] à des services de police et à des magistrats spécialisés qui en feront une priorité de leur politique de poursuite judiciaire », un « gage de succès » selon elle[1792]. On note, en outre, que la Libye a indiqué que le gouvernement actuel cherchait à s'assurer que le droit international soit intégré aux lois nationales, en particulier « pour garantir la justice et prévenir l'impunité »[1793]. Le Monténégro a également mis en avant le fait que l'État a accepté cent vingt et une des cent vingt-quatre recommandations résultant de l'examen périodique du Conseil des droits de l'homme[1794]. Les Pays-Bas ont par ailleurs mentionné leur exécution de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, pour laquelle il existe d'ailleurs un guide de mise en œuvre[1795]. Enfin, la Corée a parlé de l'adoption en 2007 d'une loi dénommée « *the Act on the Punishment of Crimes within the jurisdiction of the ICC* », qui intègre les crimes relevant de la responsabilité de protéger dans le droit interne[1796].

[1791] Voy. *supra* para. 357.
[1792] Voy. ici la communication de B. FRANKINET, représentante de la Belgique à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/belgium_fr.pdf.
[1793] Voy. ici la communication du représentant de la Libye à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/libya-transcription-coalition.pdf Texte original : « the government is seeking to ensure that international law be enshrined into national laws to ensure that justice is brought and to prevent impunity ».
[1794] Voy. ici la communication de M. ŠCEPANOVIC, représentant du Monténégro à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/montenegro.pdf.
[1795] Voy. ici la communication de J.G. KAREL VAN OOSTEROM, représentant des Pays-Bas à l'O.N.U., *op. cit.*
[1796] Voy. ici la communication du représentant de la République de Corée à l'O.N.U., disponible à l'adresse suivante : http://www.globalr2p.org/media/files/republic-of-korea-transcritpion.pdf.

394. En plus d'adopter des lois nécessaires à l'intégration des textes internationaux obligeant les États membres de l'Organisation des Nations Unies, certains États mettent aussi en avant l'adoption de nouvelles lois participant à l'objectif de prévention.

b. L'adoption de nouvelles lois

395. On distingue ici l'adoption de lois sur la prévention des crimes (i) et sur la protection de groupes vulnérables (ii).

i. Des lois sur la prévention des crimes

396. Un certain nombre de pays a fait mention de lois concernant la discrimination et l'incitation à la haine. La Belgique a, par exemple, introduit dans sa législation nationale des dispositions « incriminant les discours de haine, ainsi que les discours incitant à la discrimination »[1797]. L'Espagne a donné à son tour un « exemple de bonne pratique » en pointant l'ajout dans son code pénal du crime d'incitation à la haine raciale et sexuelle ainsi que la criminalisation de la négation des génocides passés ou courant, y compris les publications de matériel d'information en la matière[1798]. Le Sri Lanka, lui, a informé que, si le pays s'était déjà doté d'un chapitre solide sur les droits fondamentaux dans sa Constitution, il était au cœur d'un processus d'écriture d'une législation sur les crimes de haine[1799].

La Finlande a indiqué qu'elle était actuellement en cours d'une réforme visant à renforcer sa législation sur la discrimination. L'idée est « d'étendre la loi à l'interdiction de la discrimination à toutes les activités publiques et privées »[1800]. Le but est également « d'élargir la compétence de l'Ombudsman pour les minorités à

[1797] Voy. ici la communication de B. FRANKINET, représentante de la Belgique à l'O.N.U., *op. cit.*
[1798] Voy. ici la communication de F. ARIAS, représentant de l'Espagne à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/spain-1.pdf.
[1799] Voy. ici la communication de P. KOHONA, représentant du Sri Lanka à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/sri-lanka_en.pdf.
[1800] Voy. ici la communication de J. VIINANEN, représentant de la Finlande à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/finland_en.pdf. Texte original : « The new draft legislation would extend the prohibition of discrimination to all public and private activities, on multiple grounds. »

toutes les discriminations, qu'elles soient liées à la religion, à l'orientation sexuelle, à l'origine ou à toute autre raison [nous traduisons] »[1801].

Lors de son tour de parole, la France a expliqué qu'elle avait déclenché un plan d'action national contre le racisme et l'antisémitisme[1802]. Quant au Mexique, le pays a précisé qu'il avait terminé en juin 2011 une réforme de la Constitution, visant à octroyer un statut constitutionnel aux droits de l'homme contenus dans les traités internationaux auquel le pays est partie. Pour le Mexique, cette réforme « n'a pas simplement été une réitération de l'importance des droits de l'homme, mais a aussi impliqué le renforcement de la magistrature [qui a la responsabilité] d'assurer la protection la plus large aux personnes »[1803].

397. D'autres États ont fait référence à l'adoption de loi sur les crimes eux-mêmes. La Libye a ainsi précisé que la prévention des crimes devait passer par l'amendement des lois permettant de juger les auteurs des crimes. C'est pourquoi le pays a entamé une réflexion pour pouvoir assurer l'indépendance des juridictions en charge de poursuivre les auteurs des crimes[1804]. La France a, quant à elle, prévu « l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité »[1805]. Si ce type de disposition date de 1964, soit bien avant la naissance de la responsabilité de prévenir, elle pourrait donner une impulsion pour que d'autres États agissent de même.

398. Le Maroc, quant à lui, a mis en avant la nouvelle Constitution de 2011, laquelle a intégré un titre entièrement consacré à la gouvernance, comprenant des dispositions relatives aux Institutions et instances de protection des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la

[1801] Voy. ici la communication de J. VIINANEN, représentant de la Finlande à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « It would also broaden the scope of the Ombudsman for Minorities to cover all the grounds for discrimination, be it religion, sexual orientation, origin or any other reason. »
[1802] Voy. ici la communication de G. ARAUD, représentant de la France à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/france-in-french.pdf.
[1803] Voy. ici la communication du représentant du Mexique à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/mexico_en.pdf.
[1804] Voy. ici la communication du représentant de la Libye à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « Thus we are seeking to ensure the independence of each and every person as well as that of the Courts and international bodies, who must be in the position to prosecute criminals. »
[1805] Voy. ici la communication de G. ARAUD, représentant de la France à l'O.N.U., *op. cit.*

démocratie participative[1806]. Selon le Maroc, « ces garanties éliminent les facteurs de risque mentionnés par le Secrétaire général »[1807].

399. Le Royaume-Uni, lui, a mentionné l'Initiative de prévention de la violence sexuelle. Dans le cadre de cette initiative, l'État « emploie des équipes d'experts pour aider au renforcement des capacités de l'État pour prévenir et répondre aux violences sexuelles dans les conflits, au Mali, en République démocratique du Congo, en Bosnie et aux frontières syriennes »[1808]. L'intervention britannique est intéressante en ce qu'elle se concentre sur des mesures prises par l'État en droit interne pour assister d'autres États.

400. La Côte d'Ivoire a également montré son implication. En l'espèce, il a été avancé que le Parlement ivoirien a adopté deux lois importantes en 2004 et 2013. La première est relative aux questions de régime foncier en zone rurale et la seconde porte sur l'apatridie. La Côte d'Ivoire a elle-même expliqué que les conflits fonciers et les problèmes de nationalités devraient être endigués[1809]. Les différends fonciers sont en effet nombreux dans le pays, en particulier depuis la crise ayant suivi le coup d'État du 19 septembre 2002.[1810] La question de l'apatridie est aussi essentielle en Côte d'Ivoire, et ce depuis l'indépendance[1811] ; les apatrides dans le pays représentent plusieurs centaines de milliers de personnes.

[1806] Voy. ici la communication du représentant du Maroc à l'O.N.U., *op. cit.* Voy. aussi Constitution du Royaume du Maroc, 1er juillet 2011, art. 161-171.

[1807] Voy. ici la communication du représentant du Maroc à l'O.N.U., *op. cit.*

[1808] Voy. ici la communication de P. WILSON, représentant du Royaume-Uni à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/uk-statement-at-the-2013-interactive-dialogue.pdf.

[1809] Voy. ici la communication de Y. BAMBA, le représentant de la Côte d'Ivoire à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « The Ivorian Parliament has adopted two very important laws, respectively on the issues of rural land tenure and statelessness, which will permanently resolve land disputes and problems related to nationality. »

[1810] Refworld, « 'Cette terre est la richesse de ma famille' - Agir contre la dépossession de terres suite au conflit postélectoral en Côte d'Ivoire », [en ligne] 9 octobre 2013. Consulté le 19 août 2016. Url : https://www.hrw.org/fr/report/2013/10/09/cette-terre-est-la-richesse-de-ma-famille/agir-contre-la-depossession-de-terres.

[1811] Sur ce point voy. MANBY B., « La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest - Une étude pour le compte du HCR et de l'OIM », juin 2015. Voy. en particulier encadré 5 pp. 54-56 : « Pendant la période coloniale, les autorités françaises avaient une politique d'importation obligatoire de la main-d'œuvre du territoire de la Haute-Volta (l'actuel Burkina Faso) afin de fournir de la main-d'œuvre pour les plantations et les projets d'infrastructures en Côte d'Ivoire ; pour faciliter ce transfert, une partie du territoire de la Haute-Volta a été intégrée en Côte d'Ivoire pendant la période où la colonie de Haute-Volta a été divisée de 1932 à 1947. […] Le recensement de la population de 1998 a révélé que sur les quelque 15 millions d'habitants, un peu plus d'un quart n'était pas des citoyens. […] Au milieu des années 1990, après la mort d'Houphouët Boigny, les dirigeants

Il est ici essentiel de comprendre à quel point l'appropriation par les États du cadre d'analyse II du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger est importante. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, le facteur de risque 1 repose les formes d'instabilités sécuritaires, humanitaires, politiques, économiques et sociales[1812]. Celles-ci peuvent s'illustrer de différentes façons. Chaque État a ses particularités et les enquêtes visant à déterminer le risque de crimes ne seront pas dirigées vers les mêmes domaines. En France, par exemple, le droit encadrant la propriété est plutôt abouti, et les conflits de propriété ne risquent pas, en premier lieu, de faire naître un risque de crimes. En revanche, dans certains pays d'Afrique, comme c'est le cas de la Côte d'Ivoire, la notion de propriété est liée à la famille, à la communauté, tribu ou ethnie. C'est pourquoi, en l'espèce, le fait que le représentant ivoirien insiste sur ces deux points – qu'il les mette donc en lien avec le risque de crimes de masse – est positif. C'est un signe d'intégration de la compréhension du risque, et du cadre d'analyse.

ii. Des lois de protection de certains groupes vulnérables

401. Lors du débat interactif informel, la Belgique a mentionné le caractère constitutionnel de la protection accordée aux minorités. Selon l'État, cela « assure la sérénité des débats, chaque groupe social sachant que des droits ne seront pas

politiques ivoiriens ont adopté une série de mesures visant à refuser les documents de nationalité à tous ceux qui ont été perçus comme étant d'origine étrangère, y compris les descendants de migrants historiques, qui avaient été intégrés dans la société ivoirienne, qui possédaient des documents de nationalité ivoirienne et qui se considéraient toujours comme des Ivoiriens. […] En 2004, dans le cadre du processus visant à respecter les conditions de l'Accord de Linas-Marcoussis de 2003, le gouvernement de réconciliation nationale dirigé par le président Laurent Gbagbo a proposé un projet de loi portant dispositions spéciales en matière de naturalisation à des groupes précis des populations d'origine étrangère vivant en Côte d'Ivoire. Ce texte de loi avait pour objectif de restaurer à nouveau, pendant un délai de deux ans, le droit d'acquérir selon des procédures simplifiées la nationalité ivoirienne offerte à des catégories de la population par la loi initiale de 1961 et supprimées par celle de 1972. Cette loi adoptée par l'Assemblée nationale en 2004 a été amendée en 2005, par deux décisions présidentielles ayant valeur de loi conformément à l'article 48 de la Constitution. Dans sa mise en œuvre, cette loi n'a pas eu l'impact recherché du fait notamment de l'insuffisance de l'information des populations concernées. Quelque 1.800 dossiers aux fins d'acquisition de la nationalité ont été soumis et aucun décret de naturalisation n'a été signé. »

[1812] Voy. *supra* paras. 285-292.

lésés »[1813]. Le Mexique, quant à lui, a évoqué la récente adoption d'une loi pour la protection des personnes défendant les droits humains et des journalistes[1814].

On remarque ici que, pour mettre en œuvre leur responsabilité, les Etats envisagent plus l'adoption de lois visant à prévenir les crimes que de lois tendant à protéger certaines catégories de populations qui seraient particulièrement vulnérables. Beaucoup d'États ont aussi choisi de créer des entités spécialement dédiées à la prévention.

2. La création d'entités spécialement dédiées à la prévention

402. En dehors des points focaux évoqués plus haut[1815], les États ont, depuis 2005, créé des entités spécialement vouées à la prévention. Si l'on tente de les classer, on remarque qu'elles bénéficient soit d'un mandat diplomatique et/ou juridique (a), soit d'un mandat scientifique et/ou éducatif (b).

a. Un mandat diplomatique et/ou juridique

403. La création d'une entité dédiée à la prévention est à observer dans plusieurs États européens, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, ainsi que dans un pays d'Afrique du Nord.

La Belgique a ainsi mis en place un établissement du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, lequel a pour mission la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination[1816]. La France a, à son tour, évoqué la création d'une section spécialisée pour les atrocités criminelles, au sein des tribunaux. Le représentant n'a pas donné d'indications plus précises et il semble difficile de trouver plus de détails. Les Pays-Bas ont également été actifs puisqu'ils ont créé un Institut pour les droits de l'homme et la fonction de l'Ombudsman[1817].

[1813] Voy. ici la communication de B. FRANKINET, représentante de la Belgique à l'O.N.U., *op. cit.*
[1814] Voy. ici la communication du représentant du Mexique à l'O.N.U., *op. cit.*
[1815] Voy. *supra* para. 384.
[1816] Voy. ici la communication de B. FRANKINET, représentante de la Belgique à l'O.N.U., *op. cit.*
[1817] Voy. ici la communication de J.G. KAREL VAN OOSTEROM, représentant des Pays-Bas à l'O.N.U., *op. cit.*

Quant à la Côte d'Ivoire, elle a expliqué que la Commission Dialogue Vérité et Réconciliation, créée en 2011, à la suite des violences électorales, « a dressé un inventaire exhaustif des causes profondes de la crise en Côte d'Ivoire à travers sept sous-comités sur les thèmes suivants : le régime foncier, la citoyenneté, la nationalité et la démocratie, la communication et la société, la justice et la sécurité, le genre, l'éducation, la formation et la jeunesse, la pauvreté »[1818]. Le Burundi, lui, a établi l'institution de l'Ombudsman en 2010 ainsi que la commission nationale de droits de l'homme en 2011, dont l'indépendance est, à ce jour, loin d'être acquise[1819]. Lors des discours interactifs informels, l'État a aussi mentionné « le texte du projet de loi portant création de la « Commission Vérité et Réconciliation » dont le mandat porte sur les crimes commis entre 1962 et 2008. Notons que cette commission a été officiellement ouverte le 4 mars 2016.

Enfin, le Maroc s'est doté d'une Instance Équité et Réconciliation « dont les recommandations ont été incorporées dans la Constitution de 2011 »[1820].

b. Un mandat scientifique et/ou éducatif

404. On peut citer ici la Hongrie qui accueille à Budapest le « Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities »[1821], un centre de recherche sur la prévention des crimes de masse.

D'autres États ont créé des entités dont le mandat est dirigé vers les formations aux droits de l'homme. La Côte d'Ivoire par exemple a expliqué lors des débats de 2013 que « pas une semaine ne passe en Côte d'Ivoire sans un séminaire, un atelier ou une conférence sur ces thèmes »[1822]. Le pays a aussi intégré une formation aux droits de l'homme dans ses programmes scolaires, dès l'école

[1818] Voy. ici la communication de Y. BAMBA, le représentant de la Côte d'Ivoire à l'O.N.U., *op. cit.*
[1819] Voy. ici la communication de L. RUKUNDO, représentant du Burundi à l'O.N.U., *op. cit*. Sur l'indépendance de la commission, voy. par ex : http://www.rfi.fr/afrique/20170209-burundi-commission-droits-homme-serait-pas-independante.
[1820] Voy. ici la communication du représentant du Maroc à l'O.N.U., *op. cit*. Texte original : « This is the Equity and Reconciliation Authority, whose recommendations were incorporated in the 2011 constitution thus taking the Moroccan experience to international standards. »
[1821] Voy. ici le site officiel du Centre à l'adresse suivante : http://www.genocideprevention.eu/.
[1822] Voy. ici la communication de Y. BAMBA, le représentant de la Côte d'Ivoire à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « Not a week goes in Côte d'Ivoire, without either seminars, workshops, and conference on these topics. »

primaire. Enfin, l'État ivoirien a créé un centre d'entraînement aux droits de l'homme dans les forces armées étatiques.

Certains participants au dialogue interactif informel ont également évoqué l'importance des lieux de transmission de la mémoire permettant de passer d'une « mémoire révérence à une mémoire référence »[1823], pour l'avenir. La République tchèque a par exemple ouvert en 2010 l'European Shoah Legacy Institute à Terezín, au sein duquel des « commémorations d'événements en relation avec la responsabilité de protéger sont organisées »[1824]. La Hongrie a aussi mis en avant ce qu'elle appelle les « soft power solutions », comme l'instauration de la mémoire nationale et internationale, qui peut « contribuer à prévenir de futures atrocités ». L'État prend exemple sur la Maison de l'horreur[1825], créée en 2000, en souvenir des victimes des régimes totalitaires en Hongrie.

B. Des mesures plus opérationnelles

405. Certains États ont ici exposé des mesures adoptées pour les périodes génératrices de tensions (1), tandis que d'autres ont mentionné des actions menées 'à froid' et relatives à la réforme du secteur de la sécurité (2), ainsi qu'au partenariat effectif avec la société civile (3).

1. Des procédures en cas de tensions

406. Le Togo a ici évoqué la manière dont il gérait les périodes d'élections. Pour le pays, dans le « cadre des élections, qui sont de plus en plus un facteur de menace sérieuse à la paix et la stabilité nationales, voire internationales, tous les efforts sont

[1823] CHOURAQUI A. (dir.), *Pour résister à l'engrenage des extrémismes, des racismes et de l'antisémitisme*, *op. cit.*, p. 42.
[1824] Plus plus d'informations sur l'European Shoah Legacy Institute, voy. le site officiel à l'adresse suivante : http://shoahlegacy.org/.
[1825] Plus plus d'informations sur le Musée de la Terreur, voy. le site officiel à l'adresse suivante : http://www.terrorhaza.hu/en ; voy. aussi la communication de C. KOROSI, le représentant de la Hongrie à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant http://www.globalr2p.org/media/files/hungary_en.pdf. Voy. en particulier : « Soft power solutions, raising social awareness and instituting national and international memory may go a long way in preventing future atrocities. This is why Hungary has decided to establish in 2000 The House of Terror Museum in remembrance for victims of the totalitarian regimes in Hungary. The Museum serves as a centre for commemoration, education, research, publication and international cooperation ever since. »

faits pour mettre en place des mécanismes juridiques et institutionnels visibles de prévention des conflits et de promotion de la paix »[1826]. Le Togo a ensuite donné un exemple précis en expliquant que « concernant les élections législatives du 25 juillet 2013, ces mécanismes et institutions ont pris la forme d'accords entre le Gouvernement, les Partis Politiques et les représentants de la société civile, avec la participation de plusieurs personnalités politiques, religieuses, syndicales, et de Cadre permanent de Dialogue et de Concertation qui ont permis la tenue d'élections sans violences »[1827].

2. La réforme du secteur de la sécurité

407. La Libye a précisé qu'elle avait réformé le secteur de la sécurité, une des « priorités principales pour le gouvernement actuel »[1828]. Dans cette perspective, le pays a mis en place une nouvelle armée nationale et réformé la police et le système judiciaire. On peut toutefois regretter que l'État libyen mette ici en avant uniquement la modification de lois permettant de poursuivre les personnes ayant déjà commis des crimes. La liste est, espérons-le, plus longue ; il n'empêche que ce qui a été fait est énoncé comme une mesure de prévention prise par l'État.

Par ailleurs, le Monténégro a également réformé en profondeur le secteur de la sécurité. Le pays a d'ailleurs décidé de placer sous contrôle civil les forces armées[1829].

3. Un partenariat effectif avec la société civile

408. Plusieurs États ont choisi de mettre en avant leur coopération avec la société civile, ou en tout cas, le travail mené par la société civile. La Côte d'Ivoire, par exemple a insisté sur le fait que « les organisations de la société civile ivoirienne comme la Commission nationale des droits de l'homme en Côte d'Ivoire

[1826] Voy. ici la communication du représentant du Togo à l'O.N.U., disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/media/files/togo_fre.pdf.
[1827] *Ibid.*
[1828] Voy. ici la communication du représentant de la Libye à l'O.N.U., *op. cit.*
[1829] Voy. ici la communication de M. ŠCEPANOVIC, représentant du Monténégro à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « Montenegro's armed forces will be placed under civilian oversight and control ».

(CNDHCI), la Ligue ivoirienne des droits de l'homme (LIDHO), le Mouvement ivoirien des droits de l'homme (MIDH), le Réseau de l'Afrique de l'Ouest pour la construction de la paix en Côte d'Ivoire (WANEP-CI), pour n'en citer que quelques-uns, font un travail remarquable sur le terrain non seulement en dénonçant les abus que subissent les parties vulnérables de la population, mais surtout en s'efforçant de sensibiliser et de former les différentes couches de la société, en particulier dans le but de prévenir les conflits et les atrocités de masse »[1830].

Les Pays-Bas essaient quant à eux « de s'assurer qu'il y a assez d'espace pour une société civile solide, active, diversifiée qui opèrerait de manière libre et ouverte »[1831].

La Finlande a également décidé de mentionner le rôle actif de la société civile, « un atout considérable pour la prévention des atrocités ». Le représentant du pays a aussi partagé le degré de coopération qui existe entre les autorités et la société civile, en précisant que les « organisations non gouvernementales étaient impliquées dans la préparation des législations et stratégies nationales »[1832].

409. On voit bien ici que chaque État peut montrer les mesures qu'il met en œuvre, et qu'il considère comme étant des activités de prévention. Le forum proposé par l'Assemblée générale est plutôt égalitaire et il est intéressant de noter qu'un certain nombre d'États ont fait l'effort de présenter des actions menées, y compris les représentants des pays dans lesquels le risque peut paraître lointain. On peut toutefois regretter le manque de rigueur et de précisions sur les mesures prises, ce qui, en l'occurrence, complexifie la compréhension réelle des actions menées.

[1830] Voy. ici la communication de Y. BAMBA, le représentant de la Côte d'Ivoire à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « The Ivoirian civil society organizations, such a s the national commission on human Rights in côte d'Ivoire (CNDHCI), the Ivoirian League for Human Rights (LIDHO), the Ivoirian Movement for Humamn Rights (MIDH), the West Africa Network for Peacebuilding in Côte d'Ivoire (WANEP-CI), to name but a few, are doing a remarkable work on the field, denouncing abuses against vulnerable segments of the population, but mostly striving to raise awareness and training of different layers of society, particularly for the purpose of prevention against conflicts and mass atrocities. »

[1831] Voy. ici la communication de J.G. KAREL VAN OOSTEROM, représentant des Pays-Bas à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « Ensuring there is space for an active, diverse and robust civil society to operate freely and openly ».

[1832] Voy. ici la communication de J. VIINANEN, représentant de la Finlande à l'O.N.U., *op. cit.* Texte original : « NGOs are, for example involved in the preparation of national legislation and strategies ».

Au-delà de l'échange de bonnes pratiques, de plus en plus d'États ont aussi affirmé qu'ils ralliaient la proposition d'un « code de conduite » au Conseil de sécurité.

§2. La proposition d'un « code de conduite » au Conseil de sécurité

410. Le code de conduite est défini comme une « catégorie d'actes juridiques concertés, résultant d'une pratique relativement récente, consistant pour les États, le plus souvent au sein d'organisations internationales et dans le domaine économique, à se mettre d'accord sur un certain nombre de principes directeurs, de lignes directrices, de règles de comportement »[1833]. Notons également que la plupart de ces actes juridiques concertés « gardent le statut d'acte non contraignant »[1834].

411. Le 28 mai 2016, le Président de l'Assemblée générale, le danois Mogens LYKKETOFT, a insisté sur « la nécessité de rendre le Conseil de sécurité de l'ONU plus représentatif et plus efficace, notamment en abordant la question de l'utilisation du droit de veto dans des situations impliquant des crimes de masse »[1835]. À l'évidence, devant l'impossibilité actuelle de supprimer l'usage du veto (A), une grande majorité d'États souhaite instaurer un « code de conduite » invitant les membres permanents à se responsabiliser (B).

A. L'impossibilité actuelle de supprimer l'usage du veto

412. La pratique de ce que l'on appelle le « droit de veto » – « un anachronisme historique que l'ONU ne peut plus se permettre [nous traduisons] »[1836] selon les mots de Simon ADAMS – est tirée d'une interprétation, par les membres permanents du Conseil de sécurité, de l'article 27 de la Charte des Nations Unies. Celui-ci dispose que « chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix » et que « les

[1833] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, pp. 188-189.
[1834] *Ibid.*
[1835] UN news, 28 mai 2016.
[1836] ADAMS S., « Comment parvenir à un accord ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », organisé par l'Ecole des Affaires internationales de Sciences Po (PSIA) et le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (CAPS), 21 janvier 2015. Texte original : « a historical anachronism that the UN can no longer afford ».

décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres ». Le paragraphe 3 de l'article précise également que « les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter ». L'utilisation explicite de l'expression « vote affirmatif », a été interprétée de manière restrictive pas les membres permanents, en ce sens que depuis la guerre de Corée, ils ont décidé qu'un vote négatif équivalait à un veto[1837]. Ce droit de voter négativement – ou pouvoir de veto – a été utilisé régulièrement depuis la fin de la guerre froide, en particulier dans des situations dans lesquelles les populations étaient menacées d'un génocide ou de crimes contre l'humanité[1838].

413. Bien souvent, les États qui bloquent l'adoption d'une résolution – et donc, empêche peut-être une action en prévention – sont guidés par leurs intérêts subjectifs. On peut prendre ici l'exemple de la Syrie à la fin de l'année 2015[1839].

[1837] Voy. ici C.I.J., Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, *Avis consultatif*, 21 juin 1971, para. 22.

[1838] Pour une liste de tous les projets de résolutions ayant fait l'objet d'un veto suivre le lien suivant : http://research.un.org/fr/docs/sc/quick ; voy. aussi *supra* para. 147, note de bas de page 668.

[1839] La Syrie « est un pays du Proche-Orient divisé en 14 mouhafazas (gouvernorats). La langue officielle est l'arabe, mais on y parle aussi le kurde, l'arménien, le circassien, et le syriaque » La population « est de confession musulmane sunnite et alaouite, chrétienne, ou druze ». L'indépendance de la Syrie remonte à 1941. Toutefois, l'État syrien a été proclamé le 17 avril 1946, date à laquelle les derniers soldats français et britanniques ont quitté le territoire. De 1958 à 1961, la Syrie forme avec l'Égypte la République arabe unie (RAU). Le Général Abdel NASSER, Président égyptien en place, est à sa tête. Le 28 septembre 1961, la République arabe unie est dissoute suite à un coup d'État militaire à Damas. En 1967, la Syrie est impliquée dans la guerre des Six Jours au côté de l'Égypte et de la Jordanie. Plusieurs chefs d'État se sont alors succédé jusqu'à ce que, le 17 juillet 2000, Bashar EL-ASSAD remplace son défunt père, Hafez AL-ASSAD, Président depuis le « plébiscite national tenu le 12 mars 1971 ». Si les premières années de gouvernance de Bashar EL-ASSAD ont marqué une rupture certaine avec l'exercice autoritaire du pouvoir de son père, le conflit libanais et le rôle de la Syrie par l'aide apportée au Hezbollah l'ont isolé diplomatiquement de l'Occident entre 2002 et 2006. L'année 2005 a été la plus critique puisque le mois de février est marqué par l'assassinat du Premier ministre libanais Rafik HARIRI, « fomenté aux yeux de plusieurs par des autorités du gouvernement syrien ». Après 2006, les relations diplomatiques de la Syrie avec les autres pays, notamment européens, les États-Unis et le Liban, se font de plus en plus présentes, comme le montre la nomination d'un ambassadeur américain en Syrie en février 2010, après 5 ans d'absence. Toutefois, il ne faudra attendre que trois mois supplémentaires pour que la Syrie soit, à nouveau, visée par des sanctions de l'O.N.U.. Elle est notamment accusée de violer les résolutions du Conseil de sécurité demandant expressément aux États de ne pas fournir d'armes au Hezbollah libanais. Voy. notamment, la page concernant la Syrie sur le site Perspective monde. Consulté le 15 juillet 2017. Url : http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMHistoriquePays?codePays=SY Retlangue=fr.

Notre travail n'étant pas une réflexion en sciences politiques, nous envisagerons les intérêts des États tels qu'ils apparaissent aux yeux des spécialistes de cette zone géographique ; l'idée n'est pas de connaître les prétentions exactes de chacune des entités, mais de comprendre en quoi les intérêts individuels de certains États membres peuvent constituer un obstacle à la mise en œuvre systématique de la responsabilité de prévenir. En ce sens, d'autres cas pourraient servir d'illustration ; il n'en reste pas moins que la Syrie constitue un exemple crucial en la matière.

Sur le territoire syrien, on peut noter une intensification de la contestation, à partir de mars 2011. En effet, si Bashar AL-ASSAD a libéré un certain nombre de prisonniers politiques et dissous son gouvernement, il a proclamé « la levée de l'état d'urgence, tout en adoptant des mesures répressives, [ce] qui lui attire des critiques sur la scène internationale »[1840].

D'après les rapports successifs de l'organisation Amnesty International, depuis le début du conflit armé, les forces du gouvernement syrien, les milices alliées ainsi que des groupes armés combattant le gouvernement ont commis « des violations graves du droit international humanitaire équivalant à des crimes de guerre »[1841]. En ce sens, les forces gouvernementales et les milices ont notamment « pourchassé des civils et des combattants de l'opposition blessés, dont certains ont également été maltraités dans des hôpitaux publics. [Elles ont] aussi pris pour cible des dispensaires de fortune mis en place par l'opposition pour venir en aide aux blessés, ainsi que les médecins, les infirmiers et les membres du personnel paramédical qui y travaillaient bénévolement »[1842].

De la même façon, les forces progouvernementales « [ont torturé] et [maltraité] régulièrement et en toute impunité les détenus, y compris les enfants, pour leur extorquer des renseignements ou des « aveux », et pour terroriser ou punir des opposants présumés »[1843]. Selon les chiffres avancés par Amnesty International, « au moins 550 personnes, dont des enfants, seraient mortes en détention ». Le pays

[1840] Voy. notamment, la page concernant la Syrie sur le site Perspective monde. Consulté le 15 juillet 2017. Url : http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMHistoriquePays?codePays=SYRetlangue=fr.
[1841] AMNESTY INTERNATIONAL, Rapport 2012, La situation des droits humains dans le monde, 24 mai 2012, pp. 330-336.
[1842] *Ibid.*
[1843] *Ibid.*

est également en proie à de nombreuses disparitions forcées. Un grand nombre d'exécutions extrajudiciaires ont par ailleurs été recensées. Des combattants de l'opposition et des civils capturés ont ainsi été exécutés sommairement. Il semble important d'ajouter qu'en plus de ce climat d'insécurité permanente, il règne une impunité constante.

Par ailleurs, il est essentiel de noter que les conclusions du Comité contre la torture[1844] mettent aussi en lumière l'absence quasi totale de protection de la population, matérialisée par « un faisceau d'éléments de preuve fiables […], qui donne des motifs raisonnables de penser que certains individus, y compris des chefs d'unité et des responsables au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale, portent la responsabilité de crimes contre l'humanité et d'autres violations graves des droits de l'homme »[1845]. Le Comité « prend aussi note de la déclaration faite par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme le 27 mai 2012, indiquant que « le massacre aveugle et peut-être délibéré de villageois dans la région de Houla près de Homs, en Syrie, pourrait constituer un crime contre l'humanité ou un autre crime international » »[1846]. On pourrait également qualifier le bombardement d'une école à Alep par l'aviation syrienne, tuant au moins dix-huit personnes, dont une majorité d'enfants, d'acte constitutif de crime de guerre et de crime contre l'humanité. Ceci sans compter l'utilisation d'armes chimiques qui a fait l'objet d'enquêtes approfondies[1847].

On comprend ainsi que la situation en Syrie devrait relever, sinon de la responsabilité de prévenir, du moins de la responsabilité de protéger. En effet, si la situation semble concerner, à première vue, le volet réactif de cette responsabilité, il convient de noter que le frein à l'escalade de la violence pourrait encore être de l'ordre de la prévention[1848].

[1844] Comité contre la torture, Examen par le Comité contre la torture de l'application de la Convention en République arabe syrienne en l'absence du rapport spécial demandé conformément au paragraphe 1, in fine, de l'article 19 de la Convention, CAT/C/SYR/CO/1/Add.2, 29 juin 2012, para. 19.
[1845] Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 22 février 2012, A/HRC/19/69, para. 87.
[1846] *Ibid.*
[1847] Voy. notamment Conseil de sécurité de l'O.N.U., La situation au Moyen-Orient, 27 septembre 2013, S/RES/2118 (2013).
[1848] Voy. *supra* paras. 243-244.

En l'espèce, même si le conflit oppose au départ des groupes sunnites, regroupés notamment au sein de la Coalition Nationale Syrienne (CNS), contre les forces du gouvernement alaouite, des loyalistes, de nombreux autres acteurs entrent en jeu. La Chine et la Russie soutiennent par exemple le régime de Bashar AL-ASSAD. La Russie a effectivement des intérêts économiques, militaires et géopolitiques, en particulier dans la mesure où la Syrie est un ancien client de l'industrie de défense russe. En l'occurrence, les Russes envoient des armes en flux tendu au régime syrien, et l'on peut noter que si « les exportations russes étaient supérieures à 1,1 milliard de dollars en 2010, les investissements se sont élevés, en 2011] à près de 20 milliards de dollars »[1849]. L'intérêt militaire de Moscou est, en outre, suscité par la localisation de la dernière base militaire russe en méditerranée, située à Tartous, sur la côte ouest de la Syrie. Enfin, l'intérêt géopolitique découle de l'intervention en Libye, qui avait pour objectif la protection des civils, et ayant finalement abouti au renversement du régime. Le Président russe semble « [analyser] en effet les événements syriens à travers le prisme de la Tchétchénie »[1850]. Notons du reste que les deux Etats entretiennent des « relations bilatérales solides, établies dès les années 1950 et ininterrompues depuis »[1851]. Pour ces raisons là, et pour d'autres encore, la Russie a apposé son huitième veto au Conseil de sécurité le 12 avril 2017.

Pour ce qui est de la Chine, bien qu'elle n'ait que peu d'intérêts stratégiques et économiques, elle persiste, selon Jean-Luc DOMENACH, dans cette « *sorte d'accord tacite entre Russes et Chinois au Conseil de sécurité pour s'appuyer à tour de rôle face à la puissance américaine* »[1852].

414. Face à une utilisation répétitive du pouvoir de veto dans le cas syrien[1853], l'idée de le supprimer est réapparue. Notons toutefois que l'idée de réformer le

[1849] BITAR K.E., « Une révolution otage des enjeux régionaux, Guerres par procuration en Syrie », *Le Monde diplomatique*, juin 2013, p. 10 et s.
[1850] *Ibid.*
[1851] *Ibid.*
[1852] Voy. ici RFI, http://www.rfi.fr/moyen-orient/20130906-syrie-diplomatie-chine-pragmatisme/
[1853] Projet de résolution S/2017/315 du 12 avril 2017 opposé par véto par la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2017/172 28 février 2017 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2016/1026 du 5 décembre 2016 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2016/846 du 8 octobre 2016 opposé par véto par la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2014/348 du 22 mai 2014 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2012/5386810 du 19 juillet 2012 opposé par véto

Conseil de sécurité n'est pas récente. De nombreuses propositions ont en effet été avancées par différentes personnalités et États[1854]. Il ne faut pas oublier que le Conseil de sécurité était composé, au départ, de seulement onze membres. L'article 23 de la Charte a en effet « été amendé par l'Assemblée générale le 17 décembre 1963 afin de porter le nombre de membres du Conseil de sécurité de 11 à 15 »[1855]. Le Conseil de sécurité a donc déjà été réformé une fois.

Cela étant, beaucoup pensent aujourd'hui que l'abolition totale du veto n'est pas réaliste dans le futur proche et estiment que « la seule voie envisageable dans l'état actuel des choses est de réformer le fonctionnement du Conseil de sécurité, d'exiger de ses membres qu'ils s'engagent à agir dans certaines situations et qu'ils ne fassent pas usage de leur droit de veto dans ces situations »[1856]. En ce sens, Hubert VEDRINE explique que « c'est certainement perdre son temps que de préconiser la suppression du statut de membre permanent ou celle du droit de veto. Cet auteur « considère en revanche que proposer de confier à l'organe le plus légitime de la Communauté internationale, le Conseil de sécurité, le droit d'intervenir en cas d'urgence humanitaire, fût-ce contre un État membre, est justifié et que cette réforme, avec de la persévérance, peut être atteinte »[1857]. La proposition d'un code

---

par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2011/776711 du 4 février 2012 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie ; Projet de résolution S/2011/6126627 du 4 octobre 2011 opposé par véto par la Chine et la Fédération de Russie.

[1854] Voir les propositions présentées dans l'article suivant : VEDRINE H., « Réflexions sur la réforme de l'ONU », *Revue Pouvoirs*, 2004, n°106 (L'ONU), p. 131. Voir également, EVANS G., « Comment le faire (déclenchement et modalités) ? », Contribution au Colloque international sur L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. en cas d'atrocités de masse, *op. cit.*, p. 2. Texte avec les references des notes de bas de page : « It has been taken up by the High Level Panel on Threats Challenges and Change in 2004, of which I was also a member (UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure World : Our Shared Responsibility (New York :UN, 2004), paragraph 256.); the 'S5' group of small states in 2006 and again in 2012 (Draft resolution A/60/L.49, 17 March 2006, Annex 14 (sponsored by Costa Rica, Jordan, Liechtenstein, Singapore and Switzerland) ; see also draft resolution A/66/L.42/Rev.2, 15 May 2012, Annex paragraph 20.); and the 22-member Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group, established in 2013 to follow up its work (Led by Liechtenstein and Switzerland, like S5, to focus on Security Council working methods: see http://www.centerforunreform.org/?q=node/541) ; The bipartisan US Albright-Cohen Genocide Prevention Task Force in 2008 (Genocide Prevention Task Force (GPTF), Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers (Washington DC: The Holocaust Memorial Museum, The American Academy of Diplomacy and the US Institute of Peace, 2008), p. 106)[…]. »

[1855] BIAD A., **«** Pourquoi encadrer l'usage du veto ? », Contribution au Colloque international sur L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. en cas d'atrocités de masse, *op. cit.*

[1856] SASSOLI M., « Les manquements à la responsabilité de protéger : Les exemples du Rwanda et du Darfour », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 190

[1857] VEDRINE H., « Réflexions sur la réforme de l'ONU », *op. cit.*, p. 131.

de conduite paraît donc correspondre à une « réalité pratique »[1858] puisqu'elle invite, non pas à supprimer, mais à « encadrer l'exercice de ce droit »[1859].

B. Le « code de conduite », une invitation à la responsabilisation des membres permanents

415. Avant même la naissance de la responsabilité de protéger, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a demandé « aux membres permanents de renoncer solennellement, chacun en ce qui le concerne, à faire usage de leur droit de veto en cas de génocide ou de violation massive des droits de l'homme »[1860].

Puis, les membres de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États ont recommandé « que les cinq Membres permanents du Conseil de sécurité envisagent de s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto, dans les décisions où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, pour faire obstacle à l'adoption de résolutions autorisant des interventions militaires à des fins de protection humaine, dans les cas où celles-ci recueillent par ailleurs la majorité des voix »[1861]. La question de la définition des « intérêts vitaux » se pose ici. Plus important encore, la Commission semble mentionner la renonciation par les membres permanents de leur droit de veto exclusivement pour une intervention militaire ; qu'en serait-il d'autres mesures visant à prévenir ?

C'est ensuite le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, dans son rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, qui « exhorte [les membres permanents] à s'abstenir d'user ou de menacer d'user de ce droit dans des situations où manifestement il y a eu manquement aux obligations liées à la

[1858] EVANS G., « Comment le faire (déclenchement et modalités) ? », Contribution au Colloque international sur L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. en cas d'atrocités de masse, *op. cit*., p. 3. Texte original : « Powerful ethical case »
[1859] VEDRINE H., « Réflexions sur la réforme de l'ONU », *op. cit.*, p. 129.
[1860] Assemblée générale de l'O.N.U., Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004, para. 256.
[1861] Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté, *op. cit.*, para. 8.29.

responsabilité de protéger, comme le prévoit le paragraphe 139 du Document final, et à faire un effort de compréhension mutuelle à cet effet »[1862].

416. Puis, lors de l'ouverture de la soixante-dizième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, la France et le Mexique ont prononcé une déclaration appelant à la signature d'un code de conduite en matière de veto. Dans leur déclaration, les deux États ont d'abord rappelé que « les chefs d'État et de gouvernement membres des Nations Unies se sont déclarés prêts « à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte » lorsque les autorités nationales échouent à protéger leur population du génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre (document final du Sommet mondial des Nations Unies de 2005) »[1863]. Dans cette perspective, ils ont soutenu le fait que « le Conseil de sécurité ne devrait pas être empêché, par le recours au veto, d'agir afin de prévenir ou mettre un terme à des situations impliquant des atrocités de masse »[1864]. Les deux États ont en outre souligné « que le veto n'est pas un privilège mais une responsabilité internationale ». À ce titre, la France et le Mexique ont proposé « un accord collectif et volontaire des membres permanents du Conseil de sécurité visant à ce que les membres permanents s'abstiennent de recourir au veto en cas d'atrocités de masse ». L'idée ici est donc de supprimer l'usage du veto en cas d'atrocités criminelles. Notons qu'il y a aujourd'hui plus de quatre-vingt-dix États qui soutiennent l'initiative franco-mexicaine[1865].

[1862] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, para. 61.
[1863] Déclaration politique sur la suspension du veto en cas d'atrocités de masse, Présentée par la France et le Mexique Ouverte à la signature des membres des Nations Unies. La déclaration est disponible à partir du lien suivant : https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/2015_08_07_veto_political_declaration_-_fr.pdf.
[1864] Déclaration politique sur la suspension du veto en cas d'atrocités de masse, Présentée par la France et le Mexique Ouverte à la signature des membres des Nations Unies, *op. cit.*
[1865] Voy. ici la page du site internet de l'O.N.U., consacrée à la France et la réforme de l'O.N.U.. Url : https://onu.delegfrance.org/La-France-et-la-reforme-de-l-ONU ; Voy. aussi le para. 29 du rapport de 2017 du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger.

417. En date du 25 janvier 2017, 110 pays membres de l'Organisation des Nations Unies[1866] et deux observateurs[1867] sont favorables à l'adoption du code de conduite qui les engagerait ainsi :

> *« Nous, États Membres de l'Organisation des Nations Unies énumérés ci-après, siégeant au Conseil de sécurité ou pouvant être appelés à y siéger, […]*
>
> *1. Nous engageons à appuyer l'action rapide et résolue du Conseil de sécurité destinée à prévenir le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre ou à y mettre fin;*
>
> *2. Nous engageons en particulier à ne pas voter contre un projet de résolution du Conseil de sécurité qui vise véritablement une action rapide et résolue destinée à mettre fin à un génocide, à des crimes contre l'humanité ou à des crimes de guerre ou à prévenir ces crimes ;*
>
> *3. Invitons le Secrétaire général à mettre pleinement à profit les connaissances spécialisées et les capacités d'alerte rapide du système des Nations Unies, notamment celles du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, pour continuer de porter à l'attention du Conseil les situations dont il estime qu'elles comportent ou pourraient entraîner un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre ;*
>
> *4. Nous engageons à prendre en compte pleinement et rapidement une telle appréciation du Secrétaire général ;*
>
> *5. Invitons tous les autres États Membres de l'Organisation des Nations Unies à exprimer leur engagement à respecter ce code de conduite. »* [1868]

[1866] Albanie, Allemagne, Andorre, Argentine, Arabie Saoudite, Australie, Autriche, Bahreïn, Belgique, Belize, Bénin, Bhoutan, Botswana, Bulgarie, Cabo Verde, Canada, Chili, Chypre, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Danemark, El Salvador, Emirats arabes unis, Espagne, Estonie, Estonie , Etat de Palestine, ex-république yougoslave de Macédoine, Finlande, France**, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irak, Irlande, Islande, Italie**, Jamaïque, Japon**, Jordanie, Kazakhstan** Koweït, Lesotho, Lettonie, Liban, Libye, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, Malaisie, Maldives, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Mongolie, Monténégro, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Palau, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République centreafricaine, République de Corée, République du congo, de Moldova, République démocratique de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Marin, Samoa, Seychelles, Singapour, Slovaquie, Slovénie , Somalie, Suède**, Suisse, Thaïlande, Tchad, Timor-Leste, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turquie, Tuvalu, Ukraine**, Royaume-Uni**, Uruguay**, Vanuatu, Yémen (**Membre permanent ou membre élu actuel du Conseil de sécurité).

[1867] La Palestine et le Vatican.

[1868] Lettre datée du 14 décembre 2015, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Liechtenstein auprès de l'Organisation des Nations Unies, A/70/621–S/2015/978, 14 décembre 2015.

Avec cette procédure, il ne serait donc pas nécessaire de « réécrire la charte »[1869] ou « d'entrer dans un processus long et aléatoire de modification formelle de la Charte des Nations-Unies »[1870], mais de suivre un « Code de Conduite relatif à l'action du Conseil de sécurité contre le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre »[1871] ou de signer une « déclaration de principes »[1872]. Cette proposition semble dès lors être une « option sérieuse »[1873].

Selon Simon ADAMS, « en vertu de cet accord, les « atrocités de masse » seraient limitées aux quatre crimes (crimes de guerre, crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique et le génocide) et utiliseraient les définitions internationalement acceptées prévues par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale »[1874]. Le code de conduite serait alors 'activé' lorsqu'une situation entre dans une des catégories définies[1875].

418. Là où notre proposition s'éloigne de celle présentée jusqu'ici, est que ce code de conduite devrait, à notre sens, exister avant la matérialisation des comportements criminels. En ce sens, l'encadrement du veto n'aurait pas pour objectif la réaction face à un des crimes relevant de la responsabilité de protéger, mais bien la prévention de ces crimes. En effet, et Kofi Annan en est bien conscient,

---

[1869] ADAMS S., « Comment parvenir à un accord ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », *op. cit.* Texte original : « re-write the Charter ».

[1870] EVANS G., « Comment le faire (déclenchement et modalités) ? », Contribution au Colloque international sur L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. en cas d'atrocités de masse, *op. cit*., p. 4

[1871] Voy. en ce sens la Note d'Explication sur un Code de Conduite relatif à l'action du Conseil de Sécurité contre le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre disponible à partir du lien suivant : http://www.responsibilitytoprotect.org/FR%20FINAL%20Non%20paper%20SC%20Code%20of%20Conduct%20Atrocity_FR(1).pdf. Voy. aussi HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, *op. cit*., pp. 441-453.

[1872] ADAMS S., « Comment parvenir à un accord ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », *op. cit*.,

[1873] HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, *op. cit*., pp. 453-455.

[1874] ADAMS S., « Comment parvenir à un accord ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », *op. cit*. Texte original : « under this agreement " mass atrocities" would be restricted to the four crimes (war crimes, crimes against humanity, ethnic cleansing and genocide) and would use the internationally accepted definitions provided via the Rome Statute of the International Criminal Court »

[1875] ADAMS S., « Comment parvenir à un accord ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », *op. cit*. Texte original : « threshold for activating the agreement would adhere to these accepted definitions to determine if mass atrocity crimes are occurring ».

« si nous sommes vraiment décidés à prévenir ou à mettre fin à tout génocide dans l'avenir, nous ne pouvons nous empêtrer dans des arguties juridiques sur le point de savoir si telle ou telle atrocité répond ou non à la définition »[1876]. Dans une telle hypothèse, le membre permanent souhaitant user de son pouvoir de veto ne devrait pas justifier pourquoi il est contre une opération militaire, mais la raison pour laquelle il refuse telle sanction ciblée ou telle autre mesure de coercition non armée, par exemple.

On pourrait donc imaginer que le Bureau conjoint devienne l'entité capable de présenter au Conseil de sécurité les situations dans lesquelles un risque existe – il le fait déjà – « de sorte que nul ne puisse user de quelque prétexte pour négliger tout danger réel de génocide [ou de crime contre l'humanité] qui viendrait à surgir »[1877].

419. Gareth EVANS suggère ainsi qu'il y ait un double déclenchement. Selon lui, il faut effectivement « une certification émanant du bureau des Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la Prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger – lequel a les ressources, l'expertise et la crédibilité pour déterminer objectivement et rapidement la nature et la gravité de la situation – disant que la situation correspond à une situation de restriction de veto [nous traduisons] »[1878]. En outre, afin que le processus fonctionne, il serait nécessaire, selon Gareth EVANS – et c'est ici le second déclenchement –, d'avoir une « déclaration signée par 50 membres de l'Assemblée générale au minimum (avec au moins cinq membres de chacun des cinq groupes régionaux identifiés (Afrique, Asie-Pacifique, Europe de l'Est, Amérique latine et Caraïbes) et de l'Europe de l'Ouest et autres) estimant que la situation en question concerne et satisfait les exigences requises pour la

[1876] ANNAN K., UN news, 13 mars 2016.
[1877] *Ibid*.
[1878] EVANS G., « Comment le faire (déclenchement et modalités) ? », Contribution au Colloque international sur L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. en cas d'atrocités de masse, *op. cit*., p. 5. Texte original : « A certification by the Office of the UN Secretary General's Special Advisers on the Prevention of Genocide and R2P, which has the resources, expertise ans credibility to make a quick objective determination of the nature and gravity of the situation, that the situation is a proper one for application of veto restraint (for example, if my own suggested language were to apply, the certification would be that a particular situation involves a population "experiencing, or at imminent risk of, genocide, major war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity". »

restriction du veto »[1879]. Si un tel code de conduite est signé , et qu'il reste par nature non contraignant, la question de la responsabilité – au sens de l'*accountability* – se pose.

Section 3 – La mise en œuvre d'une *accountability* ?

420. Nous l'avons vu en introduction, l'*accountability* correspond à la reddition de compte[1880]. Considérée comme l'exécution de l'obligation de rendre compte, la reddition de compte est employée le plus souvent dans l'idée d'informer et de justifier l'administration de biens. Elle peut néanmoins être utilisée dans bien d'autres domaines dans la mesure où c'est la notion de transparence qui est centrale.

421. En l'espèce, le tout récent rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, « *Accountability for national atrocity prevention and international assistance: building upon existing good practices* », met en avant les responsabilités juridiques, morales et politiques qui découlent de l'adoption de la notion de responsabilité de protéger. Le texte dresse aussi une liste d'activités – dont certaines correspondent d'ailleurs aux exemples mentionnés par les États lors des dialogues interactifs informels[1881] – qui permettraient à l'État de prendre en charge la prévention des crimes de masse. On trouve ainsi : la ratification et la mise en œuvre des instruments fondamentaux du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire[1882], des auto-évaluations périodiques pour déterminer comment les efforts nationaux pour prévenir les crimes peuvent être renforcés[1883]. Il est demandé aux États d'utiliser les mécanismes nationaux de

[1879] EVANS G., « Comment le faire (déclenchement et modalités) ? », Contribution au Colloque international sur L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. en cas d'atrocités de masse, *op. cit*., p. 5.Texte original : « A signed statement from at least 50 members of the General Assembly (including at least five members from each of the five recognized regional groups (African, Asia-Pacific, Eastern European, Latin American, and Caribbean) and Western European and Others), that they believe the situation in question is of concern ans satisfies the veto restraint requirement". »

[1880] Voy. *supra* para. 7.

[1881] Voy. *supra* paras. 373-382.

[1882] Sur la version non officielle : « Ratify and implement the core instruments of international human rights and humanitarian law ».

[1883] Sur la version non officielle : « Conduct periodic self-assessments to ascertain how national efforts to prevent atrocity crimes can be strengthened ».

responsabilité politique pour soutenir la prévention des crimes[1884] et de promouvoir une réflexion plus ouverte sur les risques de crimes de masse et sur les actions nécessaires pour renforcer la prévention[1885]. Les États sont également appelés à intégrer les questions de prévention des crimes dans le travail des mécanismes nationaux des droits de l'homme[1886] et à garantir la responsabilité des forces de sécurité et de ceux qui les contrôlent[1887]. Enfin, les États sont invités à s'assurer que soient rendus des comptes et qu'intervienne la réparation des crimes passés et présents[1888].

422. Le fait d'être en charge en amont des crimes, et que beaucoup d'activités soient identifiées, même de façon généralement approximative, donnerait-il l'occasion d'être responsable pour ne pas avoir pris les mesures de la liste ? On pourrait imaginer *a minima* que les États aient à fournir des informations sur la manière dont ils se sont acquittés de leur charge. Ce serait finalement être redevable là où il n'y a pas d'obligation formalisée, ce qui ne veut pas nécessairement dire 'faire tomber' le gouvernement, mais envisager la non-prévention comme une faute politique.

Pour l'heure, si un Etat ne donne pas l'alerte ou ne prend aucune mesure pour prévenir, et qu'aucun crime ne se matérialise, l'obligation de prévenir n'est pas violée[1889]. Il n'y aurait alors que la responsabilité de prévenir – et la procédure d'*accountability* – pour 'condamner' l'État.

[1884] Sur la version non officielle : « Existing national political accountability mechanisms can be utilized to support atrocity prevention ».
[1885] Sur la version non officielle : « Promote more open reflection on atrocity crime risks, inhibitors and the actions necessary to strengthen prevention ».
[1886] Sur la version non officielle : « Integrate atrocity crimes prevention concerns into the work of national human rights mechanisms ».
[1887] Sur la version non officielle : « Guarantee the accountability of security forces and those that control them ».
[1888] Sur la version non officielle : « Ensure accountability and redress for past and present atrocity crimes ».
[1889] Voy. *supra* para. 16 et *infra* paras. 474.

423. Cela dit, la liste des activités pourrait aussi correspondre au contenu de l'exercice de l'obligation de prévenir. À ce titre, les mesures prises par l'État pourraient témoigner de la manière dont l'État s'acquitte de son obligation de prévenir. C'est dans cette perspective que la responsabilité de prévenir semble avoir un second rôle pour renforcer l'obligation de prévenir.

Chapitre 2 – Un renfort à l'obligation de prévenir

424. On pourrait considérer que l'obligation de prévenir a déjà été créée et n'a pas besoin, pour exister, de la présence de la responsabilité de prévenir ou de toute autre notion. Cela étant, relativement aux crimes de masse, le droit conventionnel, qui résulte de la Convention de 1948, ne concerne que l'obligation de prévenir le génocide (Section 1). Qui plus est, celle-ci n'est pas complète ; Sébastien TOUZE affirmait encore en 2013 que les États se voient en effet « imposer une obligation de prévenir la réalisation d'un fait [le génocide] » alors même que le texte qui les oblige « n'offre que peu d'éléments tangibles permettant d'en circonscrire le contenu, la portée et les limites »[1890]. Face à ces lacunes, la responsabilité vient ouvrir des perspectives pour renforcer l'obligation en question (Section 2).

Section 1 – Le droit conventionnel : l'obligation de prévenir le génocide

425. L'obligation de prévenir, telle qu'elle apparaît à l'article 1 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a été interprétée par la Cour internationale de Justice dans *l'affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Il ressort de l'arrêt – qui fournit une base précieuse à ces développements – que cette obligation particulière (§1) donne lieu à une responsabilité aménagée (§2).

§1. Une obligation particulière

426. Jean-François ROULOT insiste sur le fait que « l'obligation de prévenir doit être considérée comme une obligation de résultat »[1891]. Veut-il signifier que l'obligation est réellement une obligation de résultat ou que le résultat attendu – la disparition de tout génocide – doit absolument être atteint ? En tout cas, la Cour

[1890] TOUZE S., « La notion de prévention en droit international des droits de l'homme », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 20.
[1891] ROULOT J-F, *Le crime contre l'humanité*, *op. cit.*, p. 257.

internationale de Justice estime, elle, que les débiteurs doivent « faire de leur mieux pour que ces actes ne se produisent pas »[1892].

Rappelons que prévenir comporte deux acceptions : alerter et entraver[1893]. Bien que l'obligation soit unique – obligation de prévenir – on peut se demander si l'on n'est pas en face de deux résultats escomptés de la mise en œuvre de l'obligation de prévenir. On distingue en effet, dans la science juridique, des obligations de moyen – le débiteur a l'obligation de faire tout ce qui est en sa capacité pour remplir son obligation, et, en l'occurrence, tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher la survenue de l'événement – et de résultat – le débiteur a l'obligation d'atteindre un résultat précis, en l'espèce, l'absence de génocide. La découpe de l'obligation de prévention en deux types d'obligations a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une étude approfondie au regard du droit international de l'environnement[1894]. En l'espèce, l'obligation de prévenir le génocide est une obligation dont la nature semble en apparence dédoublée selon un tel schéma (A). Pourtant, on se rend compte que les contours sont difficiles à cerner dans la réalité (B).

A. Une obligation dont la nature semble, en apparence, dédoublée

427. Le raisonnement de la Cour internationale de Justice paraît mettre en avant le fait que l'obligation de prévenir est composée de la somme de deux sous-obligations : une obligation d'alerter qui est une obligation de résultat (1) et une obligation d'entraver, laquelle ne peut être qu'une obligation de comportements pour tendre à empêcher la survenue des crimes (2).

[1892] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 432.
[1893] Voy. *supra* para. 8.
[1894] Voy. en ce sens BORGES L., *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement et ses conséquences dans la responsabilité internationale des États*, *op. cit.*, 630 p. Cette étude est découpée en deux parties : la première concerne la prévention comme obligation de comportement, et la seconde, la prévention comme obligation de résultat.

1. Une obligation de résultat pour alerter

428. Puisque « l'information en soi fait rarement défaut »[1895] et que « les sources d'information indépendantes ne manquent pas »[1896], l'alerte, « composante nécessaire »[1897] pour une prévention réussie, ne semble pas représenter une difficulté insurmontable. Elle pourrait faire l'objet d'une obligation de résultat. Pour pouvoir alerter, il faut donc avoir les éléments permettant de dire que la situation est à risque.

La Cour internationale de Justice l'a implicitement dégagée en 2007 en estimant que l'obligation de prévention débute lorsqu'un État « a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance [nous soulignons], de l'existence d'un risque sérieux »[1898].

Ce niveau de connaissance nécessaire rappelle la responsabilité pénale du chef militaire ou autre supérieur hiérarchique, établie à partir du moment où ce dernier « savait ou avait des raisons de savoir »[1899] que ses subordonnés commettaient ou allaient commettre des crimes. Au sein des juridictions pénales, les juges ont été amenés à condamner un supérieur hiérarchique lorsque celui-ci « savait effectivement, compte tenu des preuves directes ou circonstancielles dont il disposait, que ses subordonnés commettaient ou s'apprêtaient à commettre [d]es crimes »[1900], ou « qu'il avait en sa possession des informations de nature, pour le moins, à le mettre en garde contre de tels risques dans la mesure où elles appelaient des enquêtes complémentaires pour vérifier si de tels crimes avaient été ou non commis ou étaient sur le point de l'être »[1901].

[1895] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677, Annexe alerte rapide et évaluation, para. 2.
[1896] *Id.*, Annexe alerte rapide et évaluation, para. 3.
[1897] *Id*., para. 10.
[1898] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 431.
[1899] T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 792.
[1900] T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, para. 241 ; Voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 792 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-T, *Jugement*, 16 novembre 2005, para. 65 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Hadžihasanović et Kubura, Affaire No. IT-01-47-T, *Jugement*, 15 mars 2006, para. 92.
[1901] T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001, para. 241 ; Voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 792 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-T,

La jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ajoute aussi qu'il n'est pas requis que le supérieur ait obtenu par lui-même les informations, mais il suffit que celles-ci aient été accessibles pour lui[1902]. L'article 28 b ii du Statut de Rome donne enfin un critère concernant la responsabilité du supérieur. Celui-ci pourra être tenu responsable s'il a « délibérément négligé de tenir compte d'informations qui l'indiquaient clairement ».

429. Dans le cadre de la responsabilité retenue au titre de la Convention de 1948, il ne s'agit pas de la responsabilité pénale d'une personne, mais bien d'une responsabilité internationale d'un État, découlant d'une obligation de prévenir. Cela étant, le raisonnement opéré par les juges dans le cadre de la responsabilité du supérieur hiérarchique pourrait s'adapter, avec un critère d'exigence supplémentaire qui s'apparenterait à l'exigence d'un comportement au caractère pro-actif du débiteur. L'expression « devrait normalement avoir connaissance », comme le dit la Cour, contraint les autorités à chercher l'information, à la consulter et à la communiquer. Ce raisonnement a été appliqué à une affaire que l'on retrouvera ci-dessous[1903].

On note que ce propos coïncide parfaitement avec l'opinion individuelle du juge Raymond RANJEVA dans l'affaire Bosnie-Herzégovine contre Serbie-et-Monténégro de 2007 relative à l'application de la Convention sur le génocide. Dans son opinion individuelle, il voit naître de l'obligation de prévention, le fait que « les États ne peuvent dès lors s'abstenir de rechercher des renseignements et des informations de nature à éclairer leur décision lorsque sont en cause de tels faits »[1904]. Selon lui, cette appréciation du risque « relève de la compétence de chaque État partie » et est une « illustration du contenu de l'obligation de prévention »[1905].

Jugement, 16 novembre 2005, para. 65 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Hadžihasanović et Kubura, Affaire No. IT-01-47-T, *Jugement*, 15 mars 2006, para. 92.

[1902] T.P.I.Y., Le Procureur c. Milutinović et al., Affaire No. IT-05-87-T, *Jugement*, 26 février 2009, para. 120 : « It is not required that he actually acquainted himself with such information: it suffices that such information was available to him. »

[1903] Voy. *infra* para. 459.

[1904] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, Opinion individuelle de M. le juge RANJEVA, para. 4.

[1905] *Id*., para. 6.

Théoriquement donc, en considérant que cette obligation pèse sur l'Etat – signataire de la Convention[1906] –, lorsque l'Etat prend connaissance du risque de génocide sur son territoire, il doit alerter, ce qui revient à accepter de rendre publique sa faiblesse en matière de protection.

2. Une obligation de moyens pour 'entraver'

430. L'obligation d'empêcher qu'un génocide ne se produise semble être une obligation de moyens correspondant à un comportement attendu (a) duquel découle un régime juridique (b).

a. Le comportement attendu

431. L'obligation de comportement exige du « débiteur d'apporter ses soins et ses capacités dans un domaine particulier »[1907]. En l'espèce, toutes les juridictions ayant été appelées à statuer sur l'obligation de prévention s'accordent pour intégrer l'obligation de prévention du génocide dans la catégorie des obligations de moyens[1908]. La Cour internationale de Justice a d'ailleurs fourni un apport considérable en la matière.

En effet, dans l'affaire de 2007 relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour affirme qu'il « est clair que l'obligation dont il s'agit est une obligation de comportement et non de résultat, en ce sens que l'on ne saurait imposer à un État quelconque l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la commission d'un génocide »[1909]. La Cour précise que « l'obligation qui s'impose aux États parties est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide ». En d'autres termes, l'État

[1906] Voy. *infra* para. 451.
[1907] SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 765.
[1908] Voy. *infra* paras. 430-438.
[1909] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 430.

doit agir « s'il dispose de moyens susceptibles d'avoir un effet dissuasif à l'égard des personnes soupçonnées de préparer un génocide »[1910].

La Cour conclut dès lors que « la responsabilité d'un État ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint ». À l'inverse, elle est engagée « si l'État a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher »[1911].

432. La Cour européenne des droits de l'homme, elle aussi, a affirmé – concernant le droit à la vie au sens de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme – que « l'obligation de prendre des mesures pour protéger le droit à la vie n'est pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyens »[1912]. En ce sens, l'obligation de prévenir est une « obligation de comportement positif »[1913].

433. Notons ici que certains jugements de droit interne sont encore plus exigeants sur la matière d'exercer son obligation de prévenir le génocide. En effet, dans le jugement du Tribunal de Première Instance de Bruxelles qui sera évoqué plus tard[1914], les juges font mention de l'article 136 septies du Code pénal belge. Cet article dispose, à son 5°, qu'est punie « l'omission d'agir dans les limites de leur possibilité d'action, de la part de ceux qui avaient connaissance d'ordres donnés en vue de l'exécution d'une telle infraction ou de faits qui en commencent l'exécution, et pouvaient en empêcher la consommation ou y mettre fin ». Il y a là non seulement l'idée de prévenir, mais aussi de mettre fin à la commission du crime.

b. Le régime juridique

434. La Cour internationale de Justice précise les règles applicables à cette obligation. Selon elle, l'État ayant la possibilité de prendre une mesure qui pourrait stopper un processus doit le faire, que cette mesure soit suffisante ou non. En ce

[1910] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 431.
[1911] *Id.*, para. 430.
[1912] Cour E.D.H., Osmanoglu c. Turquie, *Arrêt*, 24 janvier 2008, para. 77.
[1913] TOUZE S., « La notion de prévention en droit international des droits de l'homme », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 26.
[1914] Voy. *infra* paras. 457-458.

sens, peu importe « que l'État dont la responsabilité est recherchée allègue, voire qu'il démontre, que s'il avait mis en œuvre les moyens dont il pouvait raisonnablement disposer, ceux-ci n'auraient pas suffi à empêcher la commission du génocide »[1915]. Et la Cour d'ajouter qu'« une telle circonstance, d'ailleurs généralement difficile à prouver, est sans pertinence au regard de la violation de l'obligation de comportement »[1916].

Pour conclure sur cette idée, la Cour évoque l'importance des « efforts conjugués de plusieurs États, dont chacun se serait conformé à son obligation de prévention, [lesquels] auraient pu atteindre le résultat — empêcher la commission d'un génocide — que les efforts d'un seul d'entre eux n'auraient pas suffi à obtenir »[1917]. En l'espèce, la Cour a finalement conclu que « les autorités du défendeur ne pouvaient pas ignorer le risque sérieux de génocide qui prévalait après la décision de l'armée de la République serbe de Bosnie de prendre le contrôle de l'enclave de Srebrenica et que, compte tenu du pouvoir qu'avaient ces autorités d'influer sur le cours des événements, il y a lieu de conclure que le défendeur avait les moyens d'agir pour chercher à prévenir le génocide et qu'il s'est manifestement abstenu de les employer »[1918]. C'est du reste pourquoi la Cour a achevé son raisonnement en concluant que « la violation de l'obligation de prévenir se produit par omission »[1919].

435. Le premier rapport sur les crimes contre l'humanité de la Commission du droit international va exactement dans ce sens en affirmant que « la responsabilité internationale de l'État partie est engagée s'il n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour organiser son appareil comme il convient pour réduire autant que possible la probabilité que l'acte prohibé soit commis »[1920].

[1915] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 430.
[1916] *Ibid.*
[1917] *Ibid*.
[1918] *Id.*, para. 461.
[1919] *Id*., para. 432.
[1920] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, para. 82.

Les juges de la Cour internationale de Justice[1921], mais pas seulement[1922], parlent à juste titre d'« une obligation de *due diligence* », laquelle « appelle une appréciation *in concreto* »[1923]. En l'espèce, les juges ont regardé « la capacité réelle qu'avaient les défendeurs, dans les circonstances concrètes qu'ils rencontraient, d'empêcher la consommation de crimes »[1924]. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme retiennent, elles aussi, la notion de la diligence pour remplir l'obligation de prévenir, même si, cette fois, il s'agit de l'obligation de prévenir l'atteinte à la vie.

436. Dans l'affaire *Opuz contre Turquie*, la Cour prend en effet appui sur l'affaire *Velásquez Rodríguez contre Honduras* de la Cour interaméricaine des droits de l'homme[1925]. Cette dernière a conclu, en 1988, qu'un État « peut voir sa responsabilité engagée à raison d'un acte illicite constitutif d'une violation des droits de l'homme qui, en principe, ne lui est pas directement imputable – par exemple, parce que son auteur est un particulier ou qu'il n'a pas été identifié –, non parce qu'il a commis l'acte en question, mais parce qu'il n'a pas fait preuve de la célérité requise pour prévenir la violation ou y répondre conformément aux exigences de la Convention »[1926]. Les juges de la Cour interaméricaine ont d'ailleurs jugé « à plusieurs reprises que les États engagent leur responsabilité internationale lorsqu'ils manquent de diligence pour prévenir les violations des droits de l'homme, pour en rechercher et en sanctionner les auteurs ou pour fournir une indemnisation appropriée aux familles des victimes »[1927].

[1921] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, Opinion individuelle de M. le juge RANJEVA, para. 4.

[1922] Voy. ici MAZZESCHI PISILLO R., « Violation d'obligations positives de due diligence relatives aux droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 2008, p. 390. Pour la Cour E.D.H., voy. par ex. Cour E.D.H. (GC), Armani da Silva c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 30 mars 2016, para. 240 ; Cour E.D.H. (GC), Šilih c. Slovénie, *Arrêt*, 9 avril 2009, paras. 211-214 ; Cour E.D.H., Chraidi c. Allemagne, *Arrêt*, 26 octobre 2006, paras. 44-45, 52. ; Cour E.D.H., Frette c. France, *Arrêt*, 26 février 2002, para. 49 ; Cour E.D.H. (GC), Mocanu et autres c. Roumanie, *Arrêt*, 17 septembre 2014, paras. 264-269.

[1923] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 430.

[1924] *Id*., para. 58.

[1925] Cour E.D.H., Opuz c. Turquie, *Arrêt*, 9 juin 2009, para. 83 *citant* Cour I.D.H., Velásquez Rodriguez c. Honduras, *Arrêt*, 29 juillet 1988.

[1926] Cour E.D.H., Opuz c. Turquie, *Arrêt*, 9 juin 2009, para. 83 ; Cour I.D.H., Velásquez Rodriguez c. Honduras, *Arrêt*, 29 juillet 1988, para. 172.

[1927] Cour E.D.H., Opuz c. Turquie, *Arrêt*, 9 juin 2009, para. 84.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a d'ailleurs adopté la même approche dans l'affaire *Maria da Penha contre Brésil*[1928]. En l'espèce, la Cour a estimé que « l'État brésilien avait engagé sa responsabilité au titre de la Convention américaine et de la Convention de Belém Do Pará faute d'avoir déployé la diligence requise pour prévenir des actes de violence domestique et enquêter sur ces faits »[1929]. La Cour a ainsi conclu que « les violences infligées à Maria da Penha s'inscrivant dans un contexte généralisé de négligence et de passivité de l'État en ce qui concerne la poursuite et la condamnation des agresseurs ». Celui-ci « a manqué non seulement à son l'obligation de poursuivre et de sanctionner, mais aussi à son obligation de prévenir les actes dégradants en cause dans la présente affaire »[1930].

437. Cette appréciation *in concreto*, mentionnée par la Cour internationale de Justice, fait que, bien que l'obligation de prévenir paraisse théoriquement définie, les hypothèses qui pourraient se présenter en pratique semblent complexifier la nature de l'obligation.

B. Des contours difficiles à cerner dans la réalité

438. Paradoxalement, il semble problématique d'identifier réellement le résultat escompté…de l'obligation de résultat (1), tout autant que l'étendue exacte de l'obligation de moyens (2).

1. Le résultat attendu de l'obligation de résultat

439. Dans le cadre de l'obligation de prévenir, suffit-il de communiquer des informations sur le risque (a) ou faut-il faire intégrer à des interlocuteurs – lesquels ? – l'existence d'un risque ? (b).

[1928] Cour. I.D.H., Maria da Penha c. Brésil, *Arrêt*, 16 avril 2001, paras. 55-56.
[1929] *Ibid.*
[1930] *Ibid.*

a. Communication des informations sur le risque

440. Avec le développement des techniques numériques de communication, le lien entre l'émetteur et le récepteur s'amenuise. L'alerte sur le risque de génocide est directement concernée par ces nouvelles méthodes puisque de nombreux acteurs utilisent désormais leur site internet pour diffuser des messages ; on pense notamment au *Global Centre for the Responsibility to Protect*[1931], et ce n'est qu'un exemple.

L'État, sur qui pèse l'obligation primaire de prévenir[1932], pourrait faire une déclaration dans les médias pour dire qu'il y a un risque de génocide, mais cela suffirait-il à faire comprendre aux différentes composantes de sa population, et éventuellement à des acteurs étrangers qui pourraient lui venir en aide, qu'il y a réellement un risque de crime de masse ? Comment imaginer un tel scénario ? Les autorités étatiques sont-elles prêtes à faire une telle déclaration dans tous les contextes ? Il est probable qu'elles le feront plus volontiers si elles peuvent accuser un groupe d'opposition[1933] que si le risque résulte du fait que la situation générale leur échappe. De plus, si toutefois le résultat attendu de l'obligation d'alerter n'est pas seulement le fait que l'information sur le risque ait été donnée, mais, au contraire, le fait que l'existence de ce risque ait été mentalement intégrée par tous, l'obligation devient encore plus difficile à remplir.

b. Identification par tous de l'existence d'un risque

441. Si le résultat de l'obligation d'alerter est de faire intégrer le risque à des tiers, d'autres actions devront probablement être menées, et la simple déclaration pourra alors sembler insuffisante. Il faudra certainement avoir une approche pédagogique, et certainement scientifique. En effet, dire qu'il existe un risque à sa population, à ses voisins, ou à la communauté internationale, nécessite d'expliquer en quoi consiste ce risque ; évoquer un risque sans l'expliquer peut aggraver les

[1931] Voy. *supra* paras. 275-277.
[1932] Voy. *infra* paras.450-452.
[1933] On pense notamment au renvoi de la situation à la C.P.I., par le gouvernement malien en juillet 2012, même si les faits en question ne concernent pas le crime de génocide.

tensions et avoir des conséquences dramatiques[1934]. Expliquer avec pédagogie et présenter des informations valides pourraient toutefois ne pas suffire à faire comprendre le risque aux différents acteurs, car une part de ce processus de compréhension ne dépend effectivement pas de l'émetteur. Un travail d'enquête de sa part paraît alors indispensable à une alerte de qualité. En ce sens, il semble donc difficile de faire peser une obligation de résultat sur l'émetteur. On saisit là une certaine perméabilité entre l'obligation de résultat et l'obligation de moyens, qui, en réalité, semble débuter bien en amont du risque.

2. L'étendue de l'obligation de moyens

442. L'obligation de moyens étudiée par les juges *in concreto* et le fait que l'alerte puisse intégrer des recherches objectives interrogent sur la place de l'enquête dans le processus visant à empêcher les crimes (a), ainsi que sur le caractère raisonnable des moyens mis en œuvre (b).

a. La place de l'enquête dans le processus visant à empêcher les crimes

443. Comme nous l'avons vu précédemment, l'enquête pourrait être intégrée à l'alerte, mais elle pourrait aussi déjà constituer une mesure dans le processus visant à empêcher les crimes. En pointant le fait que le débiteur de l'obligation, s'il n'a pas connaissance « devrait normalement avoir connaissance », la Cour reproche le défaut d'enquête et en fait un élément constitutif de la violation de l'obligation de prévenir. On constate que la Cour européenne des droits de l'homme a tenu le même raisonnement, en particulier pour établir la violation du droit à la vie au titre de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est par exemple le cas dans l'affaire *Koku c. Turquie*.

En l'espèce, le requérant, ressortissant turc d'origine kurde, est le frère de Hüseyin Koku, qui aurait été détenu par la police le 20 octobre 1994 et dont le corps

[1934] On ne doit pas oublier l'impact terriblement négatif de la rumeur. En l'espèce, une déclaration sans explication reviendrait presque à une forme de rumeur.

a été retrouvé le 26 avril 1995 dans un endroit situé à l'extérieur de la ville de Pötürge, dans le sud-est de la Turquie[1935]. Dans cette affaire, la Cour a conclu que « le Procureur de l'Elbistan, qui avait le devoir d'être l'instigateur et de superviser une enquête sur la disparition, est resté complètement inactif pendant ces jours cruciaux au moment même où de nombreuses personnes ont été tuées dans la région sud-est de la Turquie [nous traduisons] »[1936]. Aussi, les juges ont estimé qu'en « ne prenant aucune mesure, ni le procureur ni les autorités turques en général n'ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher le meurtre du frère du requérant après la disparition ». On voit bien ici que l'absence d'enquête caractérise un manquement à l'obligation de prévenir le meurtre de la victime.

Il semble également important d'évoquer l'affaire *Tagayeva et autres contre Russie* relative à l'attaque terroriste survenue en septembre 2004 dans une école à Beslan, située en Ossétie du Nord (Russie). Au cours de cette attaque, plus de mille personnes ont été prises en otage. À la suite de l'assaut, trois cent trente personnes ont été tuées, parmi lesquelles plus de cent quatre-vingts enfants. Dans cette affaire, les « requérants allèguent notamment que l'État a manqué à son obligation de protéger les victimes contre le risque connu qui pesait sur leur vie, qu'il n'y a pas eu d'enquête effective sur les faits »[1937]. Dans le jugement rendu le 13 avril 2017, la Cour a établi qu'« au moins plusieurs jours avant l'attaque, les autorités avaient des informations spécifiques sur une attaque planifiée dans les zones situées à proximité du District de Malgobek à Ingushetia et ciblant un établissement scolaire le 1er septembre [nous traduisons] »[1938]. Sur ce fondement, les juges ont prononcé la

[1935] Cour E.D.H., Koku c. Turquie, *Arrêt*, 31 mai 2005, para. 9.
[1936] *Id.*, para. 143. Texte original: « The Court concludes that the Elbistan Prosecutor, who had the duty to instigate and supervise an investigation into the disappearance, remained completely inactive during these crucial days at a time when many people were being killed in the south-east region of Turkey. By failing to take any steps, neither the prosecutor, nor indeed the Turkish authorities in general, did everything within their power to prevent the murder of the applicant's brother after the disappearance. »
[1937] Cour. E.D.H, Tagayeva c. Russie, *Arrêt*, 13 avril 2017.
[1938] *Id.*, para. 491. Texte original : « The Court finds it established that at least several days in advance the authorities had sufficiently specific information about a planned terrorist attack in the areas in the vicinity of the Malgobek District in Ingushetia and targeting an educational facility on 1 September. »

violation des obligations découlant de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme[1939].

b. Le caractère raisonnable des moyens mis en œuvre

444. Dans l'arrêt de la Cour internationale de Justice de 2007, qui sert ici notre développement, les juges donnent leur interprétation de l'article III de la Convention sur le génocide en dégageant ce qui leur permet d'évaluer l'exercice de l'obligation. Selon eux, le plus important est « évidemment la capacité, qui varie grandement d'un État à l'autre, à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide »[1940]. C'est pourquoi la Cour estime que les États doivent mettre en œuvre « tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide »[1941].

Ce caractère « raisonnable » des mesures à prendre au nom de l'obligation de prévenir a aussi été mis en avant par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans l'affaire *Osman contre Royaume-Uni*. Dans cette affaire, la Cour a estimé que, « face à l'allégation que les autorités ont failli à leur obligation positive de protéger le droit à la vie dans le cadre de leur devoir de prévenir et réprimer les atteintes contre la personne[…], il lui faut se convaincre que lesdites autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque [nous soulignons] »[1942]. Si les juges concluent en l'espèce que les conditions ne sont pas remplies pour une condamnation, ce 'test' est, en tout cas, désormais utilisé par cette juridiction[1943].

[1939] Cour. E.D.H, Tagayeva c. Russie, *Arrêt*, 13 avril 2017, para. 493.
[1940] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 430. Voy. également para. 427.
[1941] *Ibid.*
[1942] Cour E.D.H, Osman c. Royaume-Uni, Arrêt, 28 octobre 1998, para. 116.
[1943] Voy. par ex. Cour E.D.H, Tagayeva c. Russie, *Arrêt*, 13 avril 2017, para. 482.

445. On constate que le raisonnement correspond à la logique établie par les juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. En l'occurrence, « la question de l'obligation du supérieur hiérarchique de prendre toutes les mesures raisonnables et nécessaires pour prévenir un crime ou en punir les auteurs est étroitement liée à celle du contrôle effectif exercé par celui-ci, c'est-à-dire à sa capacité matérielle d'agir ». En ce sens, « un supérieur peut être tenu responsable pour ne pas avoir pris de mesures, même s'il n'en avait pas explicitement juridiquement le pouvoir, dès lors qu'il est établi qu'il en avait la capacité matérielle »[1944]. La Chambre d'appel a déjà affirmé que « sont considérées comme "nécessaires" les mesures appropriées pour que le supérieur hiérarchique s'acquitte de son obligation (et montrant qu'il s'est véritablement efforcé de prévenir ou de punir) et comme "raisonnables" celles qui sont raisonnablement en son pouvoir [nous soulignons] »[1945]. En conséquence, « ce que peuvent être ces « mesures

[1944] T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire No. IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, para. 415. Voy. notamment note de bas de page 1634 *citant* T.P.I.Y., Le Procureur c. Delalic et al., « Affaire Čelebići », No. IT-96-21-T, *Jugement*, 16 nov. 1998, para. 395 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-T, *Jugement*, 26 février 2001, para. 443 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Mrkšić et al, Affaire No. IT-95-13/1-T, *Jugement*, 27 septembre 2007, para. 565 ; voy. aussi T.P.I.Y., Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005, para. 793 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Brđjanin, Affaire No. IT-99-36-T, *Jugement*, 1 septembre 2004, para. 279 ; T.P.I.Y., Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-T, *Jugement*, 29 octobre 2003, para. 461.

[1945] T.P.I.Y., Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-A, *Arrêt*, 16 octobre 2007, para. 63. Voy. en particulier la note de bas de page 167 : « L'article 86 du Protocole additionnel I dispose que les commandants sont responsables si, entre autres choses, « ils n'ont pas pris toutes les mesures pratiquement possibles en leur pouvoir pour empêcher ou réprimer cette infraction » ; dans les Commentaires des Protocoles additionnels, il est indiqué à ce propos que les supérieurs hiérarchiques sont tenus responsables d'une infraction s'il est établi qu'« ils n'ont pas pris les mesures en leur pouvoir pour l'empêcher », et il y est précisé plus loin que ces mesures doivent être « possibles, car il n'est pas toujours possible d'empêcher une infraction ou de punir ses auteurs » (Commentaire des Protocoles additionnels, par. 3543 et 3548 [non souligné dans l'original]) ; l'article 87 du Protocole additionnel I fait en outre obligation de mettre « en œuvre les mesures qui sont nécessaires pour empêcher de telles violations [...] et, lorsqu'il conviendra, [de prendre] l'initiative d'une action disciplinaire ou pénale à l'encontre des auteurs des violations ». Voir aussi l'affaire In Re Yamashita, 327 US 1 (1945), dans laquelle la Cour suprême des États-Unis d'Amérique parle de « mesures [...] en son pouvoir et adaptées aux circonstances », et l'affaire United States v. Karl Brandt et al., dans Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law N° 10 (Procès des criminels de guerre devant les Tribunaux militaires de Nuremberg en vertu de la Loi n°10 du Conseil de contrôle), vol. I et II, jugement des 19 et 20 août 1947, p. 212 (« le droit de la guerre fait peser sur l'officier militaire investi d'un pouvoir hiérarchique l'obligation de prendre, eu égard aux circonstances, les mesures qui sont en son pouvoir pour contrôler ses troupes »). »

nécessaires et raisonnables » est davantage une affaire de preuve que de droit substantiel et doit être déterminé en fonction des circonstances de l'espèce »[1946].

446. Dans le contexte du génocide, les mesures raisonnables en question sont difficiles à identifier. Lors du dialogue interactif de 2015, Simon ADAMS explique que « des Casques bleus risquent actuellement leur vie pour protéger les civils des atrocités criminelles en République démocratique du Congo, en République centrafricaine, au Soudan du Sud et ailleurs [nous traduisons] »[1947]. En disant cela, Simon ADAMS évoque-t-il implicitement l'obligation de prévenir des Casques bleus ? Jusqu'où va-t-elle ? Jusqu'à l'ultime sacrifice ? Celui-ci doit-il faire partie du contenu de l'obligation de prévenir ? Il paraît difficile de reprocher – y compris juridiquement – aux membres de la Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda, par exemple, de ne pas avoir donné leur vie pour tenter de bloquer le processus génocidaire des Hutus en 1994. Le principe de la force de maintien de la paix dans laquelle ils ont été incorporés était, en effet, que l'interposition devrait suffire à dissuader.

447. La nature de l'obligation – et donc le contenu de son exercice – est, on le voit, difficile à déterminer. C'est qui fait d'elle une obligation particulière dont la violation engendre une responsabilité aménagée.

§2. Une responsabilité aménagée

448. En droit, le non-respect d'une obligation a pour conséquence le déclenchement d'une responsabilité juridique. Si la « notion d'obligation juridique est essentiellement liée à celle de sanction »[1948], on sait aussi que le droit international est original notamment du fait du « caractère aléatoire des conséquences de la violation du droit »[1949]. Des contrôles non contentieux ont été développés et sont exercés par des « instances tierces et en principe impartiales, [et]

[1946] T.P.I.Y., Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire No. IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008, para. 415.
[1947] Voy. ici la déclaration de Simon ADAMS lors des dialogues informels interactifs du 8 septembre 2015 disponible à partir du lien suivant : http://www.globalr2p.org/publications/380.
[1948] KELSEN H., « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », *op. cit.*, p. 124.
[1949] DUPUY P.-M., *Droit international public*, Paris : Dalloz, Coll. Précis, 2008, 9e édition, p. 16.

indépendantes »[1950]. Ils consistent notamment en la « vérification plus ou moins systématique, organisée sur une base conventionnelle et destinée à vérifier le respect par tous les États parties à un traité ou membres d'une organisation des obligations spécifiques qu'ils ont souscrites »[1951]. On pense notamment aux comités d'experts indépendants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, lesquels « sont chargés de surveiller les États pour qu'ils respectent leurs obligations au titre des traités ». À ce titre, « ils se rencontrent régulièrement pour examiner les rapports des États parties et formuler leurs recommandations »[1952].

On peut prendre pour exemple le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité contre la torture, qui publient des Observations finales régulièrement sur chaque État[1953]. Les Rapports rendus au titre des procédures spéciales entrent également dans ce type de contrôle. En sus du contrôle non contentieux[1954], les juridictions internationales sont compétentes pour examiner la conformité du comportement de l'État à ses obligations. Or, on constate qu'au sujet de l'obligation de prévenir, le champ d'application de l'obligation a été élargi par la jurisprudence (A) et le mécanisme de réparation adapté (B).

A. Un champ d'application élargi par la jurisprudence

449. L'obligation de prévenir le génocide est encadrée par des champs *ratione personae* (1), *ratione loci* (2) et *ratione temporis* (3). Peut-on parler d'élargissement dans chacun des cas ?

[1950] DUPUY P.-M., *Droit international public*, *op. cit.*, p. 553.
[1951] *Id.*, p. 556.
[1952] Voy. ici le site du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Url : http://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/WhatWeDo.aspx.
[1953] Voy. *supra* para.271-278.
[1954] MARTIN-CHENUT K., « Les mécanismes conventionnels de prévention des violations des droits de l'homme au niveau universel », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme*, *op. cit.*, pp. 62-83.

1. Le champ *ratione personae*

450. En l'espèce, s'il ne fait pas de doute que l'obligation de prévenir pèse sur les États parties à la Convention de 1948 (a), l'existence d'une obligation coutumière n'est pas encore bien identifiée (b).

a. Une obligation conventionnelle pour les États parties à la Convention

451. L'obligation de prévenir est inscrite dans la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide. En signant et ratifiant la Convention pour la prévention et la répression du génocide, les Hautes Parties contractantes « s'engagent à prévenir [nous soulignons] »[1955].

Les juges de la Cour internationale de Justice ont déjà interprété la Convention et n'ont pas hésité à affirmer que l'obligation de prévenir « ne se confond pas avec l'obligation de punition »[1956] et qu'elle « ne peut pas non plus être regardée comme une simple composante de cette dernière »[1957]. Les juges ont ainsi décidé que « les parties contractantes ont directement l'obligation de prévenir le génocide »[1958] et que cette obligation ayant une « existence juridique propre »[1959] revêt « une portée normative et un caractère obligatoire »[1960]. C'est d'ailleurs pourquoi la Cour construit son raisonnement en deux parties et décide d'examiner l'éventuelle violation de l'obligation de prévenir, d'une part, et de réprimer, d'autre part. En ce sens, la Cour estime d'abord que « l'article 1er de la convention de 1948, en application duquel les États parties s'engagent à prévenir et à réprimer le crime de génocide, n'est pas une simple disposition introduisant aux articles suivants, et

[1955] Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948, art. 1.
[1956] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 427.
[1957] *Ibid.*
[1958] *Id.*, para. 165.
[1959] *Id.*, para. 427.
[1960] *Ibid.*

peut donc être interprétée comme contenant une obligation générale de prévention, non limitée aux devoirs spécifiques énoncés dans la convention »[1961].

Dans ce cas d'espèce, la Cour a condamné un État, la Serbie, pour avoir « violé son obligation de prévenir le génocide », et constate que cet État « a ainsi engagé sa responsabilité internationale »[1962].

Au-delà de l'obligation conventionnelle de prévenir pesant sur les parties signataires à la Convention, la question d'une obligation coutumière pesant sur tous les États se pose.

b. Une obligation coutumière pour tous les États ?

452. La prohibition du génocide est considérée comme une norme impérative de *jus cogens*, et même comme « l'archétype de la norme de *jus cogens* »[1963]. Avant que ne soit employé ce vocabulaire, dans son avis consultatif du 28 mai 1951, la Cour internationale de Justice affirme que « les principes qui sont à la base de la Convention sont des principes reconnus par les nations civilisées comme obligeant les États même en dehors de tout lien conventionnel »[1964]. En 1996, la Cour a également jugé que « les droits et obligations consacrés par la convention sont des droits et obligations *erga omnes* »[1965]. En ce sens, et bien que seuls 146 États soient parties à la Convention, tous paraissent en réalité soumis à cette obligation de prévenir, devenue une norme de droit international coutumier d'une valeur supérieure.

[1961] CORTEN O., « L'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie) : vers un assouplissement des conditions permettant d'engager la responsabilité d'un État pour génocide ? », *A.F.D.I.*, 2007, vol. 53, n°1, p. 269.
[1962] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 438.
[1963] DUPUY P.-M., « Normes internationales pénales et droit impératif (jus cogens) », *in* ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, *op. cit.*, p. 79.
[1964] C.I.J., Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Avis consultatif*, 28 mai 1951, p. 23.
[1965] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires, *Arrêt*, 11 juillet 1996, para. 31.

2. Le champ *ratione loci*

453. Il se trouve indéniablement étendu, puisque l'arrêt de la Cour internationale de Justice de 2007[1966] a déjà mis en exergue le caractère extraterritorial de l'obligation. Il s'agissait en l'espèce de l'application de l'obligation de prévenir pesant sur la République fédérale de Yougoslavie[1967] en raison des comportements criminels adoptés sur le territoire de la République de Bosnie-Herzégovine[1968]. Dès lors, si l'obligation de prévenir doit s'exercer sur son propre territoire (a), elle s'exerce également à l'extérieur de son territoire (b).

a. L'obligation de prévenir sur son territoire

454. La Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide ne donne pas de précision particulière quant au champ d'application territorial des obligations de prévenir et réprimer[1969]. L'article V propose toutefois quelques mesures que l'État pourrait prendre, laissant sous-entendre que l'État exerce son obligation à l'intérieur de son territoire. En effet, au regard de cet article, « les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'art. III ». L'obligation de prévenir le génocide est donc avant tout une obligation s'exerçant là où l'État exerce ses prérogatives de puissance publique, à savoir son propre territoire. Cela étant, l'État participe souvent, d'une manière ou d'une autre, au génocide qui se prépare. Il semble donc indispensable que l'obligation puisse s'étendre au-delà de son propre territoire.

[1966] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007.
[1967] Précisons ici que la République fédérale de Yougoslavie est devenue, à compter du 4 février 2003, la « Serbie-et-Monténégro » et, à compter du 3 juin 2006, la République de Serbie.
[1968] Précisons ici que la République de Bosnie-Herzégovine est devenue, à compter du 14 décembre 1995, la « Bosnie-Herzégovine ».
[1969] Voy notamment Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, para. 112.

b. L'obligation de prévenir hors de son territoire

455. L'obligation de prévenir en dehors de son propre territoire a été reconnue par la Cour internationale de Justice (i), mais aussi par des juridictions internes (ii).

i. Une reconnaissance par la Cour internationale de Justice

456. En 1996, la Cour estime que « s'agissant des problèmes territoriaux liés à l'application de la convention, la Cour est d'avis qu'il résulte du but et de l'objet de la convention que les droits et obligations consacrés par celle-ci sont des droits et obligations erga omnes »[1970]. C'est pourquoi la Cour constate que l'obligation qu'a ainsi chaque État de prévenir et de réprimer le crime de génocide n'est pas limitée territorialement par la convention »[1971]. Les juges prononçant l'arrêt de 2007 ont quant à eux affirmé que la question « n'a pas été tranchée avec l'autorité de la chose jugée »[1972], tout en condamnant, cette fois, un État pour avoir violé son obligation de prévenir à l'extérieur de son propre territoire. En l'espèce, les juges relèvent que « les obligations matérielles découlant de l'article premier et de l'article III [de la Convention pour la prévention et la répression du génocide] ne semblent [en effet] pas être territorialement limitées »[1973]. Les juges considèrent là qu'« elles s'appliquent à un État, où que celui-ci se trouve agir ou en mesure d'agir pour s'acquitter des obligations en question »[1974].

La Cour internationale de Justice n'est pas la seule à avoir condamné un État pour violation de son obligation de prévenir en dehors de son territoire. En effet, plusieurs jugements de droit interne ont suivi un raisonnement similaire, qu'ils aient, ou non, condamné l'État en question.

[1970] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt sur les exceptions préliminaires*, 11 juillet 1996, para. 31.
[1971] *Ibid.*
[1972] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 154.
[1973] *Id*., paras. 154, 183.
[1974] *Id*., para. 183.

ii. Une reconnaissance par des juridictions internes

457. On peut tout d'abord citer le jugement issu du procès entrepris en Belgique par des rescapés du génocide des Tutsis contre l'État belge et trois officiers belges de la Mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR) sur place au moment du génocide.

Le cas concerne le massacre qui a lieu à l'École technique officielle Don Bosco à Kigali (ETO) le 11 avril 1994, juste après le retrait du contingent belge de la MINUAR ; cette école était une base des Casques bleus au Rwanda et environ 2000 Rwandais tutsis se sentant menacés s'y étaient réfugiés les jours précédents. Dans cette affaire, les juges ont d'abord affirmé que « la décision d'évacuer l'ETO [était] une décision prise sous l'égide de la Belgique et non de la MINUAR »[1975]. Cette décision a donc la particularité d'être une décision prise par la Belgique avec effet sur le territoire rwandais.

Sur le fond, on retrouve le raisonnement sur la connaissance du risque évoqué plus haut[1976]. Le Tribunal a ensuite précisé que les défendeurs, « chacun à leur échelon, ne pouvaient ignorer les crimes de guerre à grande échelle (homicides intentionnels, atteintes volontaires graves à l'intégrité physique perpétrées contre les Tutsis) qui se commettaient avant l'évacuation de I'ETO, et qui étaient immanquablement appelés à s'exercer sur les réfugiés de I'ETO dès lors que la protection par les soldats belges cesserait »[1977]. Les juges ont précisé que « les défendeurs ne pouvaient nourrir aucune illusion quant au sort qui attendait les réfugiés après le départ des Casques bleus belges »[1978]. Ils se sont appuyés sur ce fondement pour dégager l'omission à agir de l'État belge, au sens de l'article 136septies 5° du Code pénal belge[1979]. Les juges ont ainsi conclu que « le rôle

[1975] Tribunal de Première Instance de Bruxelles, 71e chambre, R.G. n° 04/4807/A et 07/15547/A., 8 décembre 2010, para. 38.
[1976] Voy. *supra* para. 459
[1977] Tribunal de Première Instance de Bruxelles, 71e chambre, R.G. n° 04/4807/A et 07/15547/A., 8 décembre 2010, para. 46.
[1978] *Ibid.*
[1979] Code pénal de Belgique, art. 136septies : « Sont punis de la peine prévue pour l'infraction consommée : 1° l'ordre, même non suivi d'effet, de commettre l'une des infractions prévues par les articles 136bis, 136ter et 136quater; 2° la proposition ou l'offre de commettre une telle infraction et l'acceptation de pareille proposition ou offre; 3° la provocation à commettre une telle infraction, même non suivie d'effet; 4° la participation, au sens des articles 66 et 67, à une telle infraction, même non suivie d'effet; 5° l'omission d'agir dans les limites de leur possibilité d'action de la part de ceux

immédiat joué par l'évacuation de I'ETO sur les massacres de réfugiés est dès lors démontré à suffisance de droit sans que les demandeurs aient en outre à rapporter la preuve, impossible, que leurs proches, s'il n'y avait eu le massacre du 11 avril 1994, auraient survécu dans des circonstances de guerre, jusqu'en juillet 1994, à l'arrivée du FPR »[1980], et en ajoutant que « rien n'établit que sans l'évacuation de I'ETO, ils étaient voués à une mort certaine »[1981].

458. Pour ce qui est du caractère extraterritorial, nous pouvons également mentionner le procès tenu aux Pays-Bas, communément appelé l'affaire des « mères de Srebrenica », un collectif composé de mères et veuves d'hommes tués lors du massacre de Srebrenica en juillet 1995. Les requérantes ont attaqué l'État néerlandais pour ne pas avoir protégé les populations du génocide. Le bataillon néerlandais (Dutchbat) de la force de protection des Nations Unies (FORPRONU), l'opération de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, est ici en cause.

Dans cette affaire, les requérantes ont demandé que le tribunal reconnaisse la violation de l'obligation de prévenir le génocide, telle qu'établie par la Convention sur la prévention et la répression du génocide[1982]. Alors même qu'il s'agit en l'espèce d'une décision prise par l'État néerlandais sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, le tribunal s'est déclaré compétent en la matière[1983].

Il y a sans doute des hypothèses plus complexes, en particulier d'États qui auraient les moyens de prévenir, sans, au départ, être présents militairement sur le territoire menacé. L'État qui ne demanderait pas à son ambassadeur, dans un pays en grave crise, de faire une demande permettant de réduire le risque de génocide est-il coupable ? Et tous ceux qui ne saisissent pas le Conseil de sécurité ? Et tous ceux qui ne saisissent pas le Conseil de sécurité ? Et tous ceux qui ne fournissent

---

qui avaient connaissance d'ordres donnés en vue de l'exécution d'une telle infraction ou de faits qui en commencent l'exécution, et pouvaient en empêcher la consommation ou y mettre fin; 6° la tentative, au sens des articles 51 à 53, de commettre une telle infraction. »

[1980] Tribunal de Première Instance de Bruxelles, 71e chambre, R.G. n° 04/4807/A et 07/15547/A., 8 décembre 2010, para. 51.

[1981] *Ibid.*

[1982] Tribunal de district de La Haye, Affaire n° C/09/295247, Jugement, 16 juillet 2014, para. 3. Le jugement a été traduit en anglais et est disponible à l'adresse suivante : https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8748.

[1983] *Ibid*.

pas de contingent armé lorsqu'est créée une force de protection, telle que la MINUAR II qui n'a pas pu être constituée et envoyée au Rwanda malgré le vote d'une résolution[1984].

3. Le champ *ratione temporis*

459. La Convention sur le génocide ne donne aucune information concernant le champ d'application temporelle de l'obligation de prévenir. La Cour internationale de Justice, sans être clairement explicite, a précisé les contours du champ *ratione temporis*.

Le 20 mars 1993, la République de Bosnie-Herzégovine a déposé une requête introductive d'instance contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) fondant la compétence de la Cour sur l'article IX de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. En l'espèce, les juges ont considéré, à l'unanimité, que « le Gouvernement de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) [devait] immédiatement, conformément à l'engagement qu'il [avait] assumé aux termes de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, prendre toutes les mesures en son pouvoir afin de prévenir la commission du crime de génocide »[1985]. Moins d'un mois plus tard, la Cour a décidé des mesures conservatoires vis-à-vis de la situation en ex-Yougoslavie. Cette prise de mesures conservatoires, tendant à contraindre la Serbie-et-Monténégro à respecter ses engagements, implique que l'obligation de prévenir débute bien avant la matérialisation d'un crime.

Plus tard, cette même Cour a implicitement précisé le début de l'exercice de l'obligation en estimant que celle-ci débute lorsqu'un État « a connaissance, ou

[1984] Voy. *supra* para. 299.
[1985] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *mesures conservatoires, Ordonnance*, 8 avril 1993, p. 336.

devrait normalement avoir connaissance de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide »[1986]. La Cour de continuer ainsi :

> *« Cela ne signifie évidemment pas que l'obligation de prévenir le génocide ne prend naissance qu'au moment où le génocide commence à être perpétré, ce qui serait absurde, puisqu'une telle obligation a précisément pour objet d'empêcher, ou de tenter d'empêcher, la survenance d'un tel acte. En réalité, l'obligation de prévention et le devoir d'agir qui en est le corollaire prennent naissance, pour un État, au moment où celui-ci a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide. Dès cet instant, l'État est tenu, s'il dispose de moyens susceptibles d'avoir un effet dissuasif à l'égard des personnes soupçonnées de préparer un génocide, ou dont on peut raisonnablement craindre qu'ils nourrissent l'intention spécifique (dolus specialis), de mettre en œuvre ces moyens, selon les circonstances ».*

460. On peut regretter ici l'absence de critères précis permettant de déterminer ce que l'on entend par « risque sérieux » – d'autant plus qu'il s'agit d'engager la responsabilité d'un État, entraînant des réparations. La Cour internationale de Justice ne donne pas non plus de détails particuliers relatifs à la fin de l'obligation. Eu égard aux critères de déclenchement de l'obligation, il semblerait logique que l'obligation prenne fin lorsque la situation ne connaît plus de « risque sérieux ». Cela étant, la prévention comprenant aussi l'alerte, on peut se demander si l'obligation de prévenir ne contient pas une obligation permanente d'alerte, qui, elle, n'aurait ni déclenchement, ni fin.

461. La 'responsabilité de prévenir' peut-elle permettre d'affiner le « risque sérieux »[1987] ? Toujours est-il que le mécanisme conventionnel interprété par la jurisprudence comporte déjà une appréhension large de l'obligation de prévenir. De même la réparation est adaptée à la matière.

[1986] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 431.
[1987] Voy. *infra* paras. 474-475.

B. Une réparation adaptée

462. Il est intéressant de voir que dans le cadre de l'obligation de prévenir, les juges vont engager un mécanisme de réparation alors même qu'il n'existe pas de lien de cause à conséquence entre la violation de l'obligation de prévenir et le génocide (1). C'est notamment la raison pour laquelle ils vont prononcer la satisfaction au titre de la réparation (2).

1. L'absence de lien de causalité entre la violation de l'obligation et le dommage

463. Dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine contre la Serbie*, la Cour internationale de Justice a eu à rechercher s'il existait un lien de causalité suffisamment direct et certain entre la violation de l'obligation de prévenir le génocide et « le préjudice subi par le demandeur, consistant en dommages de tous ordres, matériels et moraux, provoqués par les actes de génocide »[1988] accomplis à Srebrenica. En l'espèce, le lien de causalité pouvait s'exprimer par le fait que la Cour « [était] en mesure de déduire de l'ensemble de l'affaire, avec un degré suffisant de certitude, que le génocide de Srebrenica aurait été effectivement empêché si le défendeur avait adopté un comportement conforme à ses obligations juridiques »[1989]. La Cour a conclu que cette déduction – le lien de causalité entre l'absence de prévention et le crime lui-même – n'était, dans ce contexte particulier, pas possible à faire.

Du fait de ce raisonnement, on peut penser que le lien de causalité entre les mesures de prévention et l'absence de génocide ne pourra jamais être réellement prouvé.

Cela étant – et c'est essentiel – dans ce cas d'espèce, la Cour a quand même déclaré la Serbie responsable pour violation de l'obligation de prévenir. La Serbie

[1988] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 462.
[1989] *Ibid.*

a dû répondre de son omission, laquelle constitue, au sens du projet d'article sur la responsabilité des États un « fait internationalement illicite »[1990].

2. Une réparation par la satisfaction

464. En droit, il existe trois grandes catégories de réparations : la restitution en nature, la réparation par équivalent et la satisfaction[1991]. Au regard de l'article 35 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission internationale, « l'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis, dès lors et pour autant qu'une telle restitution :

a) N'est pas matériellement impossible ;

b) N'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation ».

465. Dans l'affaire de 2007, la Cour s'est interrogée sur le type de réparation approprié pour les violations de la Convention[1992]. Elle cite elle-même l'affaire de *l'Usine de Chorzów*[1993], en précisant que « la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis »[1994].

En l'espèce, dans la mesure où cette forme de réparation était matériellement impossible, les juges ne l'ont pas retenue. La Cour a effectivement estimé que « dans les circonstances de la présente espèce, il n'apparaît pas opportun, ainsi que le reconnaît le demandeur, de prier la Cour de dire que le défendeur est tenu à une obligation de *restitutio in integrum* »[1995]. La restitution –

[1990] Commission du droit international de l'O.N.U., Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/56/10, 2001, art. 31.
[1991] DE FROUVILLE O., DECAUX E. (dir.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 533.
[1992] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 462 et suivants.
[1993] C.P.J.I., Affaire relative à l'Usine de Chorzów, *Arrêt*, 13 septembre 1928, p. 47.
[1994] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 461.
[1995] *Id*., para. 460.

faire revivre plus de 6 000 personnes – étant matériellement impossible, la Cour s'est tournée vers les autres types de réparation.

La réparation par équivalent prend la forme d'« une indemnité et couvre tout dommage susceptible d'évaluation financière, y compris le manque à gagner dans la mesure où celui-ci est établi »[1996]. Dans le cas du massacre de Srebrenica, « la Cour ne pouvant donc regarder comme établie l'existence d'un lien de causalité entre la violation par le défendeur de son obligation de prévention et les dommages entraînés par le génocide de Srebrenica, l'indemnisation n'apparaît pas comme la forme appropriée de réparation qu'appelle la violation de l'obligation de prévenir le génocide »[1997]. Les juges ont ensuite estimé dans leur analyse que « l'indemnisation n'apparaît pas comme la forme appropriée de réparation qu'appelle la violation de l'obligation de prévenir le génocide »[1998].

Finalement, la Cour a étudié la possibilité de prononcer une réparation par satisfaction. Celle-ci est décidée lorsque l'État est responsable d'un fait internationalement illicite qui ne peut pas être réparé par la restitution ou l'indemnisation, au sens de l'article 37 du projet d'articles de la Commission du droit international. Cette satisfaction « peut consister en une reconnaissance de la violation, une expression de regrets, des excuses formelles ou toute autre modalité appropriée ». En l'espèce, la Cour a précisé « que le demandeur est en droit de recevoir une réparation sous forme de satisfaction, qui pourrait on ne peut plus opportunément, ainsi que l'a suggéré le demandeur lui-même, revêtir la forme d'une déclaration dans le présent arrêt indiquant que le défendeur a manqué de se conformer à l'obligation que lui impose la Convention de prévenir le crime de génocide »[1999]. La Cour a ici fait référence à l'affaire du *Détroit de Corfou* (Royaume-Uni c. Albanie), dans laquelle elle a considéré « qu'une déclaration de cette nature « constitue en elle-même une satisfaction appropriée » »[2000]. Bien que

[1996] Commission du droit international de l'O.N.U., Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/56/10, 2001, art. 36.
[1997] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007, para. 462.
[1998] *Ibid*.
[1999] *Id*., para. 463.
[2000] *Ibid*. voy. aussi C.I.J., Royaume-Uni c. Albanie, Affaire du Détroit de Corfou, *Arrêt*, 9 avril 1949, p. 35.

l'idée ait peut-être été de ne pas stigmatiser la Serbie, les familles des victimes bosniaques auraient certainement aimé que la Cour prononce une autre – vraie ? – réparation. Cela étant, si l'arrêt a essuyé des critiques – la Bosnie vient d'ailleurs d'en demander sa révision[2001] – il a le mérite d'être le premier ayant permis le déclenchement de la responsabilité d'un État pour violation de l'obligation de prévenir le génocide.

L'obligation de prévenir et son régime de réparation ont donc été interprétés de façon assez extensive par la Cour internationale de Justice. Mais la responsabilité de prévenir, dont on a vu qu'elle constituait une voie autonome pour une prévention effective, ne vient-elle pas interférer ? Il n'est pas impossible de lire ses effets comme des outils pour renforcer encore l'appréhension de l'obligation de prévenir.

Section 2– Les perspectives ouvertes par la responsabilité de prévenir

466. On a déjà vu que les acteurs chargés de la responsabilité de prévenir sont nombreux. Le Document final du Sommet mondial ne les mentionne pas tous de manière explicite ; on pense notamment aux acteurs non étatiques[2002] et à la pluralité des acteurs formant la « communauté internationale »[2003]. Il semble donc difficile d'imaginer, à ce stade, que tous les acteurs de la responsabilité de prévenir puissent devenir les nouveaux débiteurs d'une obligation de prévenir. En revanche, les développements issus de la responsabilité de prévenir permettent d'envisager une extension *ratione materiae* de l'obligation à d'autres comportements (§1). Plus encore, ces développements offrent la possibilité d'une identification plus facile de la non-prévention (§2).

[2001] En date du 9 mars 2017, la C.I.J. a rejeté la demande de révision. Voy. en ce sens le Communiqué de presse N°2017/12 disponible à l'adresse suivante : http://www.icj-cij.org/presscom/files/7/19377.pdf. Dans sa déclaration, S. Exc. M. le juge Ronny Abraham, président de la Cour internationale de Justice a précisé qu'« aucune suite ne peut être donnée au document intitulé 'Demande en révision de l'arrêt du 26 février 2007 en l'affaire relative à l'Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie)'. »
[2002] Voy. *supra* paras. 163-165.
[2003] Voy. *supra* paras. 172-189.

§1. Une extension de l'obligation de prévenir à d'autres comportements

467. Le dispositif des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial conduit à envisager l'obligation de prévenir de façon plus large. On le sait, ce sont quatre types d'activités criminelles qui sont visées par les paragraphes en question, même si la première partie a permis de préciser cette liste[2004]. Pourquoi ce qui vaut pour la charge de prévenir ne vaudrait-il pas pour identifier l'obligation dont le non-respect engendre une responsabilité classique ?

468. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a affirmé dans son rapport de 2013 sur la responsabilité des États et la prévention que « tous les actes constitutifs des crimes et violations concernés par la responsabilité de protéger sont interdits par le droit international coutumier auquel tous les États sont assujettis, quelles que soient leurs obligations en vertu de traités »[2005]. Il a également ajouté qu'en « vertu du Droit international conventionnel et coutumier, les États sont tenus de prévenir et de réprimer le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité »[2006]. Il n'est pas le seul à défendre ce point de vue. À titre d'exemple, on peut noter que Nasu HITOSHI considère que les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial ont « simplement reconfirmé les normes internationales déjà existantes de prévenir et de réprimer le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité [nous traduisons] »[2007].

Pourtant, ceci va au-delà du droit conventionnel. Si le génocide connaît une convention spécifique, la question est plus complexe pour ce qui concerne le crime contre l'humanité (A) et le crime de guerre (B), le nettoyage ethnique, étant, nous l'avons déjà dit, intégré aux autres crimes[2008].

[2004] Voy. *supra* paras. 37-108.
[2005] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, 9 juillet 2013, A/67/929, note de bas de page 2.
[2006] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, para. 3
[2007] HITOSHI N., « Operationalizing the "Reponsibility to Protect" and Conflict prevention: Dilemmas of Civilian Protection in Armed Conflict », *J.C.S.L.*, 2009, vol. 14, n° 2, p. 212. Texte original : « The commitment by states to the responsibility to protect as enshrined in the 2005 World Summit Outcome simply reconfirmed the pre-existing international norms obliging states to prevent and punish genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity. »
[2008] Voy. *supra* paras. 37, 86.

A. L'obligation de prévenir les crimes contre l'humanité

469. Une section précédente nous a permis de dire que le droit international des droits de l'homme tel qu'il existe actuellement entraîne une obligation juridique de prévenir certains actes constitutifs dudit crime[2009]. Pour autant, aucun texte en vigueur n'a permis aux États de s'engager à respecter une obligation de prévenir les crimes contre l'humanité en tant que tels.

Il est d'ailleurs démontré que les obligations existantes ne sont pas jugées suffisantes par les membres de la Commission du droit international et certains États. Ceci a été révélé lorsqu'en 2015 la Commission du droit international a présenté le Premier rapport sur les crimes contre l'humanité[2010]. Celui-ci contient la liste de toutes les obligations pesant actuellement sur les États, et, surtout, un argumentaire en faveur de la signature d'une Convention sur les crimes contre l'humanité, qui fait aujourd'hui défaut dans le droit international général en vigueur.

470. La Commission a en effet travaillé sur un avant-projet d'articles, lequel a vocation à devenir une convention sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité[2011]. Au cours des discussions initiées par la Commission, seulement quatre États ont exprimé l'avis selon lequel il n'existe, dans le cadre juridique international actuel, aucune lacune en ce qui concerne les crimes contre l'humanité[2012]. Les autres ont souligné la nécessité d'une convention. Celle-ci aurait donc pour impact, selon les rédacteurs du projet, de « clarifier l'obligation qu'ont les États de prévenir les crimes contre l'humanité et de servir de base de compétence pour les en tenir responsables »[2013].

L'obligation de prévenir aurait une importance particulière dans le projet d'articles puisque celui-ci « pourrait s'ouvrir par une disposition posant en termes

---

[2009] Voy. *supra* paras. 110, 112, 114, 121, 142-143.
[2010] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015.
[2011] *Id*., para. 18.
[2012] *Ibid.*, *citant* Assemblée générale de l'O.N.U., Compte rendu analytique de la 20e séance, 10 novembre 2014, A/C.6/69/SR.20, paras. 15-16 (Pays-Bas), 114 (Afrique du Sud) ; Compte rendu analytique de la 22e séance, 11 novembre 2014, A/C.6/69/SR.22, para. 37 (France) ; Compte rendu analytique de la 27e séance, 24 novembre 2014, A/C.6/69/SR.27, para. 54 (Malaisie).
[2013] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, para. 23.

généraux la double obligation pour l'État partie de prévenir et de punir les crimes contre l'humanité »[2014] .

En ce sens, l'obligation inclurait :

« 1) de se doter des lois, institutions et politiques nationales pour faire connaître la criminalité de l'acte et favoriser la détection rapide du risque de commission; 2) de revoir ces lois et politiques continuellement pour les améliorer s'il y a lieu; 3) de prendre des mesures pour sensibiliser les agents de l'État aux obligations mises à la charge de l'État par la convention; 4) d'élaborer des programmes de formation à l'intention des policiers, militaires, miliciens et autres acteurs concernés pour aider à prévenir la commission de crimes contre l'humanité » [2015].

L'avant-projet d'articles d'une Convention sur les crimes contre l'humanité étant écrit sur le modèle de la Convention sur le génocide[2016], le champ d'application pourrait être rapproché de celui de l'obligation de prévenir le génocide.

471. Si cette obligation n'est pas encore formalisée, il semble que pour certains elle ait déjà une existence. Devant la Cour européenne des droits de l'homme, le juge Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE, pour parler de la responsabilité de protéger, évoque en effet une « obligation universellement contraignante de protéger les populations des violations des droits de l'homme les plus atroces »[2017].

[2014] Commission du droit international de l'O.N.U., Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015, para. 111.
[2015] *Id.*, para. 116.
[2016] Commission du droit international de l'O.N.U., Deuxième rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/690, 21 janvier 2016, Annexe, Projet d'article 1, Prévention et répression des crimes contre l'humanité : « Tout État Partie confirme que les crimes contre l'humanité, qu'ils soient commis en temps de paix ou en temps de guerre, sont des actes criminels au regard du droit international, qu'il s'engage à prévenir et à punir. » ; voy. également l'article 4 qui semble limiter le champ ratione loci de l'obligation au territoire de l'État : « Tout État Partie prend des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des crimes contre l'humanité soient commis dans tout territoire sous sa juridiction ». Mais justifié par para 115 « mais plus restrictive qu'une formulation tendant à obliger l'État à prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires ou autres pour empêcher. »
[2017] Cour E.D.H. (GC), Sargsyan c. Azerbaïdjan, *Arrêt*, 16 juin 2015, Opinions séparées, opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, p. 134.

Les conclusions de l'affaire *Tagayeva et autres contre Russie* – mentionnée précédemment[2018]– sont aussi essentielles. En effet, l'attaque terroriste menée ici, comme d'autres d'ailleurs, pourrait entrer dans la qualification de crime contre l'humanité. Aussi, les raisonnements développés dans ce cas pourraient s'appliquer au manquement à l'obligation de prévenir les crimes contre l'humanité.

La responsabilité de prévenir semble donc avoir un effet d'entraînement sur la préparation d'un régime conventionnel d'obligation de prévenir les crimes contre l'humanité. Mais sans attendre que le manquement produise des effets dramatiques, en matière de crimes contre l'humanité ou même des crimes de guerre, spécialement sous la forme d'attaques indiscriminées contre la population civile, la voie tracée par la responsabilité de prévenir[2019] peut aider à éviter la matérialisation de crimes.

B. L'obligation de prévenir les crimes de guerre

472. Au regard des crimes de guerre, on constate qu'une obligation de prévenir découle implicitement de l'article 87 du Protocole I aux Conventions de Genève de 1949. Celui-ci dispose en effet que « les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit doivent charger les commandants militaires, en ce qui concerne les membres des forces armées placés sous leur commandement et les autres personnes sous leur autorité, d'empêcher que soient commises des infractions aux Conventions et au présent Protocole ». Pour parvenir à ce but, les États parties « doivent exiger que les commandants, selon leur niveau de responsabilité, s'assurent que les membres des forces armées placés sous leur commandement connaissent leurs obligations aux termes des Conventions et du présent Protocole ». Qui plus est, les parties aux Protocoles « doivent exiger de tout commandant, qui a appris que des subordonnés ou d'autres personnes sous son autorité vont commettre ou ont commis une infraction aux Conventions ou au présent Protocole, qu'il mette en œuvre les mesures qui sont nécessaires pour empêcher de telles violations des Conventions ou du présent Protocole ».

[2018] Voy. *supra* para. 443.
[2019] Voy. *supra* paras. 365-423.

Si l'on peut extraire de ce texte une obligation de prévenir, celle-ci ne pèse que sur l'individu, au titre de son statut de Commandant. L'État n'a ici qu'une obligation de « charger » quelqu'un d'autre de prévenir. En revanche, au regard du Protocole, l'État est bien tenu par une obligation, mais uniquement de réprimer les violations des Conventions. L'article 86 en effet précise que « les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit doivent réprimer les infractions graves et prendre les mesures nécessaires pour faire cesser toutes les autres infractions aux Conventions ou au présent Protocole ».

On peut regretter ici que l'obligation de prévenir de l'État partie n'apparaisse pas clairement et, par la même, penser que l'obligation de prévenir le génocide puisse, dans le futur, s'étendre à l'obligation de prévenir les crimes de guerre.

§2. Une identification plus facile de la non-prévention

473. La conception rigoureuse du cadre d'analyse II permet aujourd'hui de dégager le contenu du « risque sérieux », déclenchant, selon la Cour internationale de Justice, l'obligation de prévenir (A). En outre, le répertoire d'activités proposées par la responsabilité de prévenir permet d'envisager une caractérisation de la violation en fonction des activités menées (B).

A. La détermination du « risque sérieux » par le cadre d'analyse II

474. Dans l'arrêt de la Cour internationale de Justice, rendu sur la base de l'obligation de prévenir, on peut regretter l'absence de précisions quant à la signification du « risque sérieux », censée déclencher l'obligation de prévenir. Il semble que la responsabilité de prévenir permette aujourd'hui de dépasser les insuffisances de la Convention en la matière. « À défaut de critères mécaniques »[2020], le cadre d'analyse II créé par le Secrétaire général de

[2020] DECAUX E., « La question des seuils de déclenchement de la responsabilité de protéger en cas de violation grave des droits de l'homme », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, pp. 338-339.

l'Organisation des Nations Unies et ses conseillers spéciaux[2021] pallie effectivement cette lacune et l'on ne serait pas surpris que la juridiction se serve de l'outil dans un prochain arrêt. En ce sens, les juges pourraient observer les activités de prévention mises en œuvre par l'État à partir du moment où un tel « risque sérieux » est établi. La question d'une condamnation en amont des crimes pourrait alors être soulevée[2022], même si son application semble plutôt irréaliste.

475. Par ailleurs, le cadre d'analyse pourrait aussi être utilisé par les États pour analyser la situation ; effectuer en continu cette analyse pourrait être la manière de s'acquitter d'une partie de son obligation d'alerter. Dans le cas contraire, cette absence de mesure prise, liée à d'autres actions de prévention, pourrait mener à la caractérisation de la violation de l'obligation.

B. Une caractérisation de la violation en fonction des activités menées

476. En signant la Convention pour la prévention et la répression du génocide, « les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention »[2023]. Cet article de la Convention ne donne qu'un exemple de mesure, à savoir « prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ». En interprétant la Convention dans

---

[2021] Voy. *supra* paras. 279-325.

[2022] La Cour internationale de Justice a précisé que la violation de l'obligation ne peut être prononcée que si un génocide a déjà eu lieu. Or, la détermination du risque et la liste de mesures possibles font que l'on peut imaginer la violation de l'obligation avant même qu'un génocide n'ait lieu, ou, encore, s'il n'a finalement pas lieu. Dans l'hypothèse d'un risque de génocide, les grilles d'évaluation fournies par le Secrétaire général de l'ONU (le cadre d'analyse II) devraient pouvoir permettre d'affirmer ou, au contraire, d'infirmer que le dommage va être causé. Ceci étant, l'estimation ne peut pas vraiment être certaine en la matière. Or, la notion de « certitude relative » existe – notamment en droit français –, précisément du fait de la présence de possibles aléas. En effet, certaines décisions de justice « admettent même la réparation d'un simple risque de dommage non encore réalisé quand ce risque est réel ; il implique un préjudice économique futur (financement des mesures de prévention nécessaires) ou même immédiat (dépréciation immobilière) ou au moins un préjudice moral actuel (préjudice d'angoisse ou d'anxiété). On pense notamment à une affaire de la Cour de Cassation française (Chambre civile 2, 24 février 2005) au cours de laquelle les juges ont estimé que le dommage certain consistait dans le fait d'être confronté à un risque. Le cas concernait un couple exposé à « un risque indéniable » d'incendie. Les juges ont considéré que cette exposition des époux constituait « en lieu même un préjudice certain et actuel, indépendant de la réalisation du risque ».

[2023] Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. V.

l'affaire de 2007[2024], les juges de la Cour internationale de Justice n'ont pas donné plus de détails sur le contenu de l'obligation de prévenir.

En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme l'a fait, relativement à la violation de l'obligation du droit à la vie, laquelle, nous le savons bien, est hors du champ matériel de l'obligation de prévenir le génocide. Appelée à se prononcer sur la violation de l'obligation de prévenir les violations du droit à la vie, la Cour internationale de justice va, en effet, plus loin que la nécessité pour l'État d'avoir un cadre juridique protecteur.

Dans l'affaire *Mahmut Kaya contre Turquie*, « la Cour rappelle [en effet] que la première phrase de l'article 2§1 [de la Convention européenne des droits de l'homme] astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction »[2025]. À cet effet, « l'obligation de l'État […] implique le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations ». Les juges précisent également que « cette disposition comporte également dans certaines circonstances définies l'obligation positive pour les États de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui »[2026].

Dans son arrêt du 13 avril 2017, relatif à l'attaque terroriste dans l'école de Beslan en Ossétie du Nord, la Cour européenne des droits de l'homme donne encore plus de détails sur le contenu de l'obligation de l'État. En l'espèce, elle reproche à l'Etat de ne pas avoir « une structure de coordination qui soit chargée de la gestion centralisée de la menace et de préparer des réponses adéquates, en allouant des

[2024] C.I.J., Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007.
[2025] Cour E.D.H., Mahmut Kaya c. Turquie, *Arrêt*, 28 mars 2000, para. 85 ; voy. aussi Cour E.D.H., L.C.B. c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 9 juin 1998, para. 36.
[2026] Cour E.D.H., Mahmut Kaya c. Turquie, *Arrêt*, 28 mars 2000, para. 85 *citant* Cour E.D.H. (GC), Osman c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 28 octobre 1998, para. 115.

ressources et en assurant une communication continue avec les équipes de terrain [nous soulignons] »[2027]. La Cour d'ajouter :

> *« les services compétents en matière d'application de la loi, comme c'est le cas de la police, doivent avoir un certain pouvoir discrétionnaire pour prendre des décisions opérationnelles. De telles décisions sont presque toujours complexes à prendre, et la police, qui a accès à l'information et au renseignement qui ne sont pas disponibles pour le grand public, sera habituellement le mieux placée pour les faire. […] Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne l'activité antiterroriste, où les autorités sont souvent confrontées à des réseaux organisés et très secrets, dont les membres sont prêts à infliger le maximum de dégâts aux civils, même au prix de leurs propres vies. Face à un besoin urgent d'éviter de graves conséquences négatives, que les autorités choisissent d'utiliser une approche passive pour assurer la sécurité des cibles potentielles ou une intervention plus active pour perturber la menace, il s'agit d'un choix tactique. Cependant, de telles mesures devraient pouvoir, lorsqu'elles sont décidées raisonnablement, prévenir ou minimiser le risque connu [nous traduisons]. »* [2028]

Dans cette affaire la Cour conclut en affirmant qu'« en ce qui concerne les arguments susmentionnés, le Tribunal constate qu'en l'espèce, les autorités russes n'ont pas pris de telles mesures » [2029].

[2027] Cour E.D.H., Tagayeva c. Russie, *Arrêt*, 13 avril 2017, para. 491. Texte original : « a coordinating structure would be tasked with centralised handling of the threat, preparing adequate responses, allocating resources and securing constant feedback with the field teams ».

[2028] *Id*., para. 492. Texte original : « competent law-enforcement services such as the police must be afforded a degree of discretion in taking operational decisions. Such decisions are almost always complicated, and the police, who have access to information and intelligence not available to the general public, will usually be in the best position to make them (see P.F. and E.F. v. the United Kingdom (dec.), no. 28326/09, § 41, 23 November 2010). This is especially so in respect of counter-terrorist activity, where the authorities often face organised and highly secretive networks, whose members are prepared to inflict maximum damage to civilians, even at the cost of their own lives. In the face of an urgent need to avert serious adverse consequences, whether the authorities choose to use a passive approach of ensuring security of the potential targets or more active intervention to disrupt the menace, is a question of tactical choice. However, such measures should be able, when judged reasonably, to prevent or minimise the known risk. With regard to the above arguments, the Court finds that in the case at issue the Russian authorities failed to take such measures. »

[2029] *Ibid*. Texte original : « With regard to the above arguments, the Court finds that in the case at issue the Russian authorities failed to take such measures. »

Ces jurisprudences sont essentielles en ce sens qu'elles montrent que les juges cherchent à identifier les mesures que l'État n'a pas prises pour pouvoir retenir la violation de l'obligation de prévenir.

477. Concernant l'obligation de prévenir le génocide, ne faudrait-il pas alors ajouter la liste d'activités dégagées par les rapports sur la responsabilité de protéger, la doctrine en la matière et les « bonnes pratiques » échangées par les États ?

Il n'est pas ici question de confondre droit dur et droit souple. Mais force est de constater que les lacunes dans la prévention qui ont pu être reprochées par la Turquie et à la Russie dans ces deux affaires ne figurent pas dans la Convention européenne. La Cour n'a pas hésité à pointer les carences dans la mise en oeuvre de la prévention et s'en est servies pour condamner l'État.

En l'espèce, la responsabilité de prévenir offre un réservoir de thèmes d'action pour stigmatiser des comportements qui seraient jugés constitutifs de violation de l'obligation de prévenir, que ces comportements soient le fait des signataires de la convention de 1948 ou qu'ils soient le fait de ceux que le document de 2005 permet d'englober dans l'expression « communauté internationale ». L'idée ici ne serait probablement pas d'établir une liste de sous-obligations contraignantes, mais de dessiner le contenu de l'obligation de prévenir qui servirait aux juges pour caractériser la violation précisément en fonction de ce contenu. Cette liste pourrait d'ailleurs tout autant servir à l'État pour prouver qu'il a exercé 'convenablement' son obligation de prévention.

Conclusion du Titre 2

478. L'examen de l'apport de la responsabilité de prévenir au sein d'un droit international de la prévention a permis de saisir les contours de deux schémas juridiques. L'un est une responsabilité classique engagée après la matérialisation des crimes qu'il fallait prévenir ; l'autre concerne l'entité qui a la charge de prévenir les crimes, et l'action étant attendue avant la survenue des crimes.

Nous l'avons évoquée en introduction de cette étude, l'obligation de prévenir n'est pas satisfaisante en ce qu'elle n'est convoquée que devant une juridiction et postérieurement à la commission de crimes[2030]. L'apport de la responsabilité de prévenir est justement de mobiliser, en amont, les acteurs sur qui pèse la charge de prévenir. Le mécanisme de discussion en cours d'institutionnalisation à l'Assemblée générale et au sein d'autres structures permet aux différents acteurs d'échanger sur les activités de mise en œuvre de la prévention des crimes. Cette influence exercée par les acteurs et la liste de mesures à prendre interroge sur la possibilité pour les Etats de devenir comptables de leurs actions dans ce domaine. La responsabilité de prévenir en 'remontant ainsi le courant' propose une redevabilité '*souple'* en amont de la mise en œuvre de l'obligation de prévenir *'dure'* et de la responsabilité pour violation de cette obligation.

Par ailleurs, la responsabilité de prévenir ouvre de nouvelles perspectives pour l'obligation de prévenir. Ces développements pourraient permettre non seulement une extension du champ de l'obligation, mais aussi une identification plus facile de la non-prévention, à partir du répertoire d'activités proposé par la responsabilité de prévenir. C'est ainsi que sans être « passée à travers le tamis de la validation formelle du législateur »[2031], la responsabilité s'insère parfaitement au sein du droit international de la prévention.

[2030] Voy. *supra* para. 16.
[2031] KOLB R., *Interprétation et création du droit international, op. cit.*, p. 77.

Conclusion de la deuxième partie

479. La responsabilité de prévenir est un moyen qui permet d'agir sur le risque du crime de masse. Très vite perceptible dans la pratique actuelle de la communauté internationale, la responsabilité de prévenir s'est montrée efficace à plusieurs niveaux ces dernières années. Grâce au travail effectué par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et ses deux Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger, il est désormais possible d'identifier le risque de crimes, qu'il s'agisse du génocide, du crime contre l'humanité ou de certains crimes de guerre. Le bilan est déjà positif et la procédure d'alerte semble fonctionner autant que certaines mesures opérationnelles en cas de risque imminent.

La responsabilité de prévenir ne s'est pas simplement imposée dans la réalité pratique, mais s'est aussi forgé une place dans ce que l'on pourrait appeler un droit international de la prévention. En l'espèce, le « *responsable* » n'est pas « seulement celui qui doit répondre de, dans une relation de responsabilité-réparation, mais celui qui, investi par avance de la fonction d'agir, de protéger en prévenant les risques de survenance de certains événements, doit pouvoir *rendre compte* de la façon dont il s'acquitte de sa fonction »[2032]. Cette voie supplémentaire pour prévenir est ainsi centrée sur la conduite des acteurs en amont de la survenue des crimes. De plus en plus développées, les activités de prévention identifiées par les États et la doctrine dessinent *la*, *une*, ou *des* façon(s) d'exercer cette responsabilité. Les comportements adoptés par les États pourraient alors nécessiter des explications, au même titre que l'absence de telle ou telle mesure pourrait engager la responsabilité politique de l'État.

Cette voie souple, plus riche encore, est un renfort pour l'obligation '*dure*' de prévenir sanctionnée, elle, par la voie contentieuse. Ainsi, la responsabilité ne produit pas seulement des effets de manière indépendante, mais vient aussi s'ajouter à l'obligation de prévenir, en comblant parfois quelques lacunes.

[2032] SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 97.

CONCLUSION GÉNÉRALE

480. Si les membres de la Commission internationale pour l'intervention et la souveraineté des États ont décrit la responsabilité de protéger comme une « nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection »[2033], la plupart des spécialistes ne sont pas de cet avis[2034]. Il est vrai que la responsabilité de protéger ne crée ni obligation collective ni obligation individuelle de protection[2035]. Réduire sa fonction à un synonyme de 'l'ingérence par un recours à la force', reviendrait, par contre, à nier l'utilité de la notion dans la prévention des crimes de masse. Dans la perspective d'un *droit-outil*, la responsabilité de prévenir représente un moyen pertinent pour atteindre l'objectif de prévention, et peut, à ce titre, prendre place dans ce qui pourrait être nommé le *droit international de la prévention*.

481. Pour Martti KOSKENNIEMI, « le réalisme ne peut être purement descriptif […], mais se base également sur un discours normatif »[2036]. Cette réflexion s'adapte parfaitement à la notion de la responsabilité de prévenir qui ne constitue pas un archétype de la norme réaliste, mais présente bel et bien un certain formalisme.

En l'espèce, la responsabilité de prévenir propose un *modèle de prévention*. Le dispositif, prévu sur le fondement d'un champ matériel spécifique, organise une prise en charge par la communauté internationale pour assister un État qui manquerait de prévenir. Le fait que le seuil de déclenchement soit fonction d'une défaillance plutôt que d'une faute confirme un état d'esprit qui n'est pas celui de la répression. On comprend alors tout l'intérêt d'avoir choisi le terme « communauté internationale ». L'idée est de pouvoir mobiliser tous les acteurs en capacité d'agir

---

[2033] Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U., Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, 24 mars 2005, A/59/2005, para. 135.
[2034] HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 247 *citant* notamment MATSUKUMA J., « Emerging Norms of the Responsibility to Protect », *Seinan Law Review*, vol. 38, n° 2, 2005, p. 110, PAYANDEH M. « With Great Power comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking », *Y.J.I.L.*, vol. 35, n° 2, 2010, p. 481 ; STAHN C., « Responsibility to protect : political rhetoric or emerging legal norm ? », *A.J.I.L.*, vol. 101, n°1, 2007, p. 106 ; YAMAGATA H., « Responsibility to Protect Democraty as a Robust International Legal Order », *Ritsumeikan International Affairs*, vol. 7, 2009, p. 30.
[2035] *Ibid.*
[2036] KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, *op. cit.*, p. 118.

pour prévenir. L'usage de cette expression n'est pas une approximation ; elle est employée parce que c'est justement *toute* la communauté internationale qui est en charge de la prévention.

Par la rigueur et la crédibilité du modèle proposé, la responsabilité de prévenir devient *un outil d'un droit international de la prévention*. À partir d'une mise en œuvre à l'efficacité prouvée, la responsabilité de prévenir peut devenir un adjuvant du droit existant. La responsabilité de prévenir offre, non seulement une voie supplémentaire pour prévenir par la mobilisation des États, en amont, mais vient aussi renforcer l'obligation de prévenir, convoquée, elle, en aval des crimes commis. Associées, la responsabilité de prévenir et l'obligation de prévenir forment ainsi un ensemble équilibré permettant d'envisager de répondre au problème de la prévention des crimes avant leur commission, et après.

482. Cette étude, en partant du champ matériel de la responsabilité de prévenir, inspiré de la compétence de la Cour pénale internationale, débouche sur l'apport de la responsabilité de prévenir au droit « dur » tel qu'il résulte de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Partie du droit « dur » – les crimes de droit international pénal – pour en compléter l'effet préventif, la responsabilité de prévenir revient vers celui-ci pour lui fournir, cette fois, des moyens visant à renforcer la violation, en cas de non-prévention.

483. La *responsabilité*, terme que nous avons déjà longuement défini dans la partie introductive de cette recherche, est ici « à la fois une source d'obligations juridiques de réparer et la source d'un devoir éthique et/ou juridique d'anticiper »[2037]. C'est pourquoi, si l'obligation de prévenir a comme pivot de la régulation, la contrainte, la responsabilité de prévenir a, elle, comme pivot de régulation le sens ou l'autocontrainte.

[2037] SZUREK S., « Responsabilité de protéger, nature de l'obligation et responsabilité internationale », *in* DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, *op.cit.*, p. 95. Voy. plus particulièrement la note de bas de page 11 *citant* VILLEY M., « Esquisse historique sur le mot responsable », *in* BOULET-SAUTE M., *La Responsabilité à travers les âges*, Paris : Economica, 1989, p.75 ; voy. aussi THIBIERGE C., « Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité (Vers un élargissement de la fonction de la responsabilité civile ?) », *La revue de référence en droit civil*., 1999, n° 3, p. 575.

484. La responsabilité de prévenir peut alors être qualifiée de programme politique mondial visant à protéger l'« irréductible humain »[2038]. Plus proche des intentions réelles des Etats, le mécanisme de la responsabilité de prévenir participe ainsi à la « reconstruction du droit international en tant que projet politique »[2039].

Adama DIENG rappelle à ce propos que « l'opportunisme politique et les intérêts stratégiques des États continuent de faire obstacle à toute action opportune »[2040]. Pour Antoine BERNARD, « aujourd'hui ce sont moins les outils qui font défaut que la volonté politique de les mettre en œuvre »[2041]. La prévention n'échappe pas à cette tendance, d'autant plus qu'elle « pourrait être considérée comme étant plus attentatoire à la souveraineté de l'État visé que la répression parce qu'elle se déploie avant même qu'un dommage exigeant réparation n'ait été causé, avant même l'apparition d'une victime »[2042].

485. En matière de responsabilité de protéger, et plus particulièrement de la responsabilité de prévenir, les États eux-mêmes constituent les premiers obstacles à l'effectivité de la protection des populations. Tout en donnant plus d'espace au caractère politique des décisions prises en son nom, la responsabilité de prévenir parviendra-t-elle à échapper à l'emprise du politique ? C'est une marche vers l'équilibre, lequel, selon les mots de Romain ROLLAND, est « la règle souveraine des plus grands comme des plus petits ».

[2038] DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun, op. cit.*, p. 271.
[2039] KOSKENNIEMI Martti p. 349
[2040] DIENG A., « Propos liminaires », *in* DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme, op. cit.*, p. 218.
[2041] BERNARD A., BONNEAU K., « Punir, dissuader, réparer », *in* DEVIN G., *Faire la paix, La part des institutions internationales, op. cit.*, ch. 9, p. 241.
[2042] AILINCAI M., « Approche comparée des méthodes non conventionnelles de prévention des violations des droits de l'homme », DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme, op. cit.*, p. 126.

Bibliographie

Note : pour les références des jurisprudences, voy. l'index de la jurisprudence, p. 549

A. Ouvrages, manuels, thèses

ALBARET M, DECAUX E., LEMAY-HEBERT N., PLACIDI-FROT D., *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris : Dalloz, Coll. Grands arrêts, 2012, 1ère édition, 672 p.

ALLAND D., *Manuel de droit international public*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Droit fondamental, 2016, 3e édition, 312 p.

ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige - Dicos Poche, 2012, 1ère édition de 2003, 4e tirage, 1341 p.

ALSTON P., GOODMAN R., *International Human Rights*, Oxford : Oxford University Press, 2012, 2e edition, 1632 p.

ANCA AILINCAI M., *Soft Law et droits fondamentaux*, Paris : Pedone, Collection Publications de l'Institut International des Droits de l'Homme, n°33, 15 mars 2017, 318 p.

ANTON D., SHELTON D., *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, 1026 p.

ARENDT H., *Eichmann à Jérusalem*, *Rapport sur la banalité du mal*, Paris : Gallimard, Coll. Folio histoire, 1966, 512 p.

ARENDT H., *Les origines du totalitarisme*, *vol. 2 L'impérialisme*, Paris : Fayard, 1982, 352 p.

ARENDT H, Responsabilité et jugement, Paris : Payot & Rivages, Coll. Petite bibliothèque Payot, 2009, édition de poche, 362 p.

ARZOUMANIAN-RUMIN N., *Le droit et la prévention du génocide*, thèse sous la direction de Marie- José Domestici-Met, Aix-Marseille Université, 2009, 706 p.

ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, Paris : Pedone, Coll. Centre de Droit International de l'Université Paris Ouest - Nanterre (C.E.D.I.N.), 2012, 2e édition, 1280 p.

ATIAS C., *Philosophie du droit*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Thémis, 2016, 4e édition, 432 p.

BARBICHE J.-P., OMMUNDSEN L. (dir.), *Sociétés réconciliées ? : Des peuples à la recherche d'un compromis entre passion et raison*, Paris : L'Harmattan, 2008, 348 p.

BASSIOUNI C., *Crimes Against Humanity, Historical Evolution and Contemporary Application*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, 845 p.

BEAUVALLET O., *Lemkin - Face au génocide* (*suivi d'un texte inédit de Lemkin)*, Paris : Michalon, Coll. Le bien commun, 2011, 123 p.

BEDJAOUI M., *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris : UNESCO, 1979, 296 p.

BELLAMY A., DUNNE T. (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford : Oxford University Press, Coll. Oxford Handbooks, 2016, 1168 p.

BELLAMY A., *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge : Polity, 2008, 264 p.

BETTATI M., KOUCHNER B., *Le devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, Paris : Ed. Denoël, coll. Documents actualité, 1987, 300 p.

BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Paris : Editions Odile Jacob, Coll. Histoire et document, 1996, 398 p.

BLUM F.(dir.), *Génocides et politiques mémorielles*, Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Publication électronique, 2013, 126 p.

BOBBIO N., CALOGERO G. (dir.), *Le Fondement des droits de l'homme : Actes des entretiens de l'Aquila 14-19 septembre 1964*, Venise : La Nuova Italia, Institut international de philosophie, 1966, 406 p.

BOISVERT Y., JUTRAS M., LEGAULT G., MARCHILDON A., *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal : Liber, 2003, 139 p.

BOUHLAL R., KALISA P. (dir.), *« N'épargnez pas les enfants ! » Mémoire d'un génocide de proximité*, Bruxelles : Editions Aden, 2009, 242 p.

BOULANGER P., *Géographie militaire et géostratégie: Enjeux et crises du monde contemporain*, Paris : Armand Colin, Coll. U, 2011, 304 p.

BOULET-SAUTE M., *La Responsabilité à travers les âges*, Paris : Economica, 1989, 153 p.

BOUSTANY K., DORMOY D. (dir.), *Genocide(s)*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Droit international, Réseau Vitoria, 1999, 518 p.

BORGES L., *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement et ses conséquences dans la responsabilité internationale des États*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 2016, 630 p.

BOZARSLAN H., DUCLERT V., KEVORKIAN R., *Comprendre le génocide des arméniens – 1915 à nos jours*, Paris : Le Tallandier, 2015, 384 p.

BURDEAU G., *L'État*, Paris : Points, Coll. Points Essais, 2009, Nouvelle édition, 224 p.

CABANIS A., CROUZATIER J.M., IVAN R. (dir.), *La Responsabilité de protéger : une perspective francophone ?*, Cluj : Editera idea, Agence universitaire de la francophonie, 2010, 244 p.

CARBONNIER J., *Flexible droit - Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995, 8e édition, 493 p.

CARBONNIER J., *Sociologie juridique*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll Quadrige - Manuels, 2004, 2e édition, 415 p.

CASSESE A., DELMAS-MARTY M. (dir.), *Juridiction nationale et crimes internationaux*, Paris : Presses Universitaires de France, 2002, 1e édition, 680 p.

CARTAPANIS A., *Qui capture l'État ?*, Paris : Presses Universitaires de France, 2012, 112 p.

CHEVALLIER J., *L'État*, Paris : Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2e édition, 2011, 117 p.

CHOURAQUI A. (dir.), *Pour résister à l'engrenage des extrémismes, des racismes et de l'antisémitisme*, Paris : Le Cherche Midi, Coll. Documents, 2015, 192 p.

CHURCHILL W., *The World Crisis, Vol IV: 1916-1918, Part II*, Londres : Thornton Butterworth Limited, 1927, 502 p

COMBACAU J. et SUR S., *Droit international public*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. Précis Domat, 2014, 11e édition, 828 p.

COMMAILLE J., *A quoi nous sert le droit ?*, Paris : Gallimard, Coll. Folio Essais, 2015, 1e édition, 522 p.

CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris : Presse universitaire de France, Coll. Quadrige - Dicos Poche, 2005, 7e édition, 970 p.

CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? - Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles : Bruylant, Coll. droit international, 1992

COT J.-P., PELLET A., FORTEAU M. (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article (tomes 1 et 2)*, Paris : Economica, 2005, 3e édition, 3729 p.

CRAWFORD J., *Les articles de la C.D.I sur la responsabilité de l'État, Introduction, texte et commentaires*, Paris : Pedone, 2003, 462 p.

DADRIAN V., *Histoire du génocide arménien*, Paris : Stock, Coll. Essais Documents, 1996, 693 p.

DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A. (dir.), *Droit international public*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2009, 8e édition, 1709 p.

DAILLIER P., SZUREK S. (dir.), *La Responsabilité de protéger*, 41e colloque de la Société française pour le droit international, Université de Paris X-Nanterre, 7 au 9 juin 2007, Paris : Pedone, 2008, 358 p.

DALLAIRE R., *J'ai serré la main du diable, La faillite de l'humanité au Rwanda*, Montréal : Libre expression, Coll. Hors Collection, 2004, 684 p.

DAVID E., *Principes de droits des conflits armés,* Bruxelles : Bruylant, 2002, 3e édition, 994 p.

DECAUX E. et TOUZÉ S., *La prévention des violations des droits de l'homme, Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013*, Paris : Pedone, Coll. Publications de l'Institut International des Droits de l'Homme, Sous-Coll. Institut René Cassin de Strasbourg, 2015, 230 p.

DE FROUVILLE O., DECAUX E. (dir.), *Droit international public,* Paris : Dalloz, Coll. HyperCours, 2016, 10e édition, 628 p.

DE FROUVILLE O., *Droit international pénal, Sources, Incriminations, Responsabilité,* Paris : Pedone, 2012, 524 p.

DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, Paris : Seuil, Coll. Librairie du XXIe siècle, 1994, 305 p.

DENG F., KIMARO S., LYONS T., ROTHCHILD D., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa,* Washington : Brookings Institution Press, 1996, 290 p.

DES FORGES A. (dir.), *Aucun témoin ne doit survivre, Le génocide au Rwanda*, Paris : Karthala, Coll. Hommes et sociétés, 1999, 926 p.

DE SWAAN A., *Diviser pour tuer, les régimes génocidaires et leurs hommes de main*, Paris : Seuil, Paris, 2016, 350 p.

DEVIN G. (dir.), *Faire la paix, La part des institutions internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, Coll. Références, 2009, 271 p.

DOMESTICI-MET M.-J. (dir.), *Aide humanitaire internationale un consensus conflictuel*, Paris : Economica, Coll. Coopération et développement, 1999, 369 p.

DORSEY L., *Historical Dictionary of Rwanda*, Londres : Scarecrow Press, London, 1994, 1e edition, 458 p.

DOUCET G. (dir.), *Terrorisme, victimes, et responsabilité pénale internationale*, Paris ; Calmann-Lévy, Coll. Sciences et techniques, 2004, 544 p.

DUNANT, H., *Un souvenir de Solférino*, Génève : Joël Cherbuliez, Libraire, deuxième édition, 1862, 41 p.

DUPUY P.-M., *Droit international public*, Paris : Dalloz, Coll. Précis, 2008, 9e édition, 879 p.

DUPUY P.-M., *L'unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 2002, Tome 297, vol. 2., 489 pages.

DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht : Nijhoff, 1988, 2e édition, 967 p.

DUPUIS G., GUEDON M.-J., CHRETIEN P., *Droit administratif*, Paris : Armand Colin, Coll. U. droit, 2004, 9e édition, 682 p.

EVANS G., *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crimes once and for all*, Washington : Brookings Institution Press, 2009, 349 p.

FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard, Coll. Bibliothèque des Histoires, 2007, 12e édition, 360 p.

FOURNIER Paul, *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, Année 1921, séance du 15 juillet, vol. 65, n°3, 227 p.

FRYDMAN B., *Le sens des lois, Histoire de l'interprétation*, Bruxelles : Bruylant, 2005, 696 p.

GOYARD-FABRE S., *Critique de la raison juridique*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Thémis philosophie, 2003, 254 p.

GUICHAOUA A. (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Paris : Karthala, 2000, 790 p.

HABERMAS J., *Droit et démocratie, Entre faits et normes*, Paris : Gallimard, Coll. NRF essais, 2006, 551 p.

HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Hors collection, 2013, 560 p.

HANS J., *Le principe responsabilité*, Paris : Flammarion, Coll. Champs Essais, 2013, 3e éditions de 1995, 470 p.

HATZFELD J., *La stratégie des antilopes*, Paris : Seuil, Coll. **Fiction et Cie**, 2007, 286 p.

HAZAN P., *La justice face à la guerre : De Nuremberg à La Haye*, Paris : Stock, Coll. Essais Documents, 2000, 285 p.

HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *Traité de droit international des Droits de l'homme*, Paris : Pedone, 2016, 1706 p.

HITLER A., *Mein Kampf*, Paris : Nouvelles Éditions latines, 1936, 688 p.

HOLZGREFE J. (dir.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010, 364 p.

JEANGENE VILMER J.-B., *La responsabilité de protéger*, Paris : Presses universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, 2015, 128 p.

JESTAZ P., *Le droit*, Paris : Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2016, 9e édition, 167 p.

JOURDAIN P., *Les principes de la responsabilité civile*, Paris : Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2014, 8e édition, 180 p.

JUROVICS Y., *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. Bibliothèque de Droit international, 2002, 525 p.

KEITA N. (dir.), *L'Esclavage au Mali*, Paris : L'Harmattan, 2012, 164 p.

KELSEN H., *Théorie générale des normes*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Léviathan, 1996, 1e édition, 616 p.

KELSEN H., *Théorie pure du droit*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. La pensée juridique, 1999, 2e édition, 367 p.

KOLB R., *Réflexions de philosophie du droit international*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Droit international, 2003, 434 p.

KOLB R., *Interprétation et création du droit international, Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Droit international, 2006, 959 p.

KOSKENNIEMI M., *La politique du droit international*, Paris : Pedone, Coll. Doctrine(s), 2007, 423 p.

KOTEK J., RIGOULOT P., *Le siècle des camps*, Paris : Lattès, 2000, 805 p.

KUPER L., *Genocide, Its Political Use in the Twentieth Century*, Yale : Yale University Press, 1983, Reprint edition, 256 p.

LAGRANGE E., SOREL J-M. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, Coll. Traité, 2013, 1210 p.

LEMKIN R., *Axis Rule in Occupied Europa, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, Clark : The Lawbook Exchange ltd., 2008, 2e edition, 712 p.

LORENZI J.-H. (dir.), *Qui capture l'État ?*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Cahiers du Cercle des économistes », 2012, 112 p.

MARCHESIN P., *Tribus, ethnies et pouvoir en Mauritanie*, Paris : Karthala, Coll. Hommes et Sociétés, 2010, Nouvelle Edition, 444 p.

MC NAIR A., *The Functions and Differing Legal Character of Treaties* , Oxford : Oxford University Press, 1930, édition réimprimée, 118 p.

MONTENOT J. (dir.), *Encyclopédie de la philosophie*, Paris : Le Livre de Poche, Coll. La Pochothèque, 2002, 1e édition, 1800 p.

MOREAU DEFARGES P., *La Communauté Internationale*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, 2000, 128 p.

MOREAU DEFARGES P., *Droits d'ingérence*, Paris : Presses de Sciences Po, 2006, 112 p.

MOREL J., La France au cœur du génocide des tutsis, Paris : L'Esprit Frappeur, 2010, 1e édition intégrale, 1500 p.

MUGESERA A., *Les Conditions de Vie des Tutsi au Rwanda de 1959 a 1990 : Persécutions et Massacres Antérieurs au Génocide de 1990 à 1994*, Miélan : Editions Izuba, 2015, 360 p.

NAUMANN K., SHALIKASHVILI J., INGE L., LANXADE J. et VAN DEN BREEMEN H., *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World : Renewing Transatlantic Partnership*, Lunteren : Germany, Noaber Foundation, 2007, 152 p.

NKURIKIYIMFURA J.-N., *Le gros bétail et la société rwandaise : Evolution historique des origines à 1958*, Paris : L'harmattan, 1994, 315 p.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Les sociétés Songhay-Zarma (Niger-Mali): chefs, guerriers, esclaves, paysans*, Paris : Khartala, 2000, 299 p.

ORFORD A., HOFFMANN F. (dir.), *The Oxford Handbook of The Theory of International Law*, Oxford : Oxford University Press, Coll. Oxford Handbooks, 2016, 1088 p.

PASSARELLI HAMANN E., MUGGAH R., *Implementing the responsibility to protect: new directions for international peace and security?*, Brasilia : Igarapé Institute Brasilia, mars 2013, 90 p.

PATENAUDE M., *Droits et libertés de la personne : Guide d'étude (à lire avant de commencer l'étude)*, Laval : Presses de l'Université Laval, 2000, 2e édition, 939 p.

PERELMAN C., *Traité de l'argumentation, La nouvelle rhétorique*, Paris, P.U.F., 1958, Tome 2, 384 p.

PERIES G., SERVENAY D., Une guerre noire, *enquête sur les origines du génocide rwandais* (1959-1994), Paris : La découverte, Coll. Cahiers Libres, 2007, 420 p.

PICTET J. (dir.), *Commentaire de la Convention de Genève IV*, Genève : CICR, 1956, 1345 p.

QUERMONNE J.-L., *Les régimes politiques occidentaux*, Paris : Seuil, Coll. Points Essais, 2006, 5e édition, 337 p.

RENAN E., *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris : Fayard, Coll. Mille et une nuits, Rééedition, 1997, 47 p.

REY A. (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris : Le Robert, Coll. Dictionnaires 1999, 3 tomes, 8740 p.

RICOEUR P., *La Mémoire, l'Histoire, l'Oubli*, Paris : Seuil, Coll. Points Essais, 2003, 736 p.

ROUGIER A., *La Théorie de l'intervention d'humanité*, Paris : Pedone, 1910, 63 p.

ROULOT J-F, *Le crime contre l'humanité*, Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, 2003, 442 p.

SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Universités francophones, 2001, 1198 p.

SASSOLI M., BOUVIER A., QUINTIN A. (dir.), *Un droit dans la guerre ? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*, Genève : CICR, 2012, 3 volumes, 3030 p.

SAVERIO NISIO F., *Jean Carbonnier, Regards sur le droit et le non-droit*, Paris : Dalloz, Coll. L'Esprit du droit, 2005, 216 p.

SCELLE G., *Précis de droit des gens, Principes et systématique*, Paris : Sirey, 1932, 904 p.

SCHABAS W., *Genocide in International Law, The Crimes of Crimes*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, 2e édition, 760 p.

SEMELIN J., *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, Paris : Seuil, Coll. La couleur des idées, 2005, 485 p.

SHARMA S., WELSH J., *The Responsibility to Prevent, Overcoming the Challenges of Atrocity Prevention*, Oxford : Oxford University Press, 2015, 304 p.

SHAW M., *International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, 7e edition, 1063 p.

SCHNAPPER D., *La Communauté des citoyens, sur l'idée moderne de nation*, Paris : Gallimard, Coll. NRF essais, 1994, 230 p.

TARDY, T., *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, Louvain-la-Neuve : De Boek Université, Coll. Crisis, 2009, 280 p.

TERNON Y., *Les arméniens, Histoire d'un génocide*, Paris : Seuil, Coll. Points Histoire, 1996, 436 p.

TERNON Y., *Génocide, Anatomie d'un crime*, Paris : Armand Colin, Coll. Le temps des idées, 2016, 304 p.

THALMANN R., FEINERMANN E., *La nuit de Cristal*, Paris : Laffont, 1972, 244 p.

THOUVENIN J.-M. et CHAUMETTE A.-L. (dir.), *La responsabilité de protéger, 10 ans après,* Actes du colloque du 14 novembre 2011, Paris : Pedone, Coll. Cahiers Internationaux, n° 29, 2013, 204 p.

TOTTEN S., JACOBS S., *Pionneers of Genocide Studies*, Piscataway : Transaction Publishers, 2002, édition annotée, 634 p.

TRAN H., *Les obligations de vigilance des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles : Bruylant, Coll. Jus Gentium, 2012, 426 p.

TRIFFTERER O. (dir.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article*, Beck/Hart/Nomos, 2008, 2e edition, 1954 p.

TROPER M., *La philosophie du droit*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?, 2011, 3e édition, 127 p.

VANDERMEERSCH D., *Comment devient-on génocidaire ? Et si nous étions tous capables de massacrer nos voisins*, Bruxelles : Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, Coll. L'international en jeu, 2013, 158 p.

VATTEL E., *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Londres, 1758,

B. Articles, contributions

ABDELWAHAB B., « Pourquoi encadrer l'usage du veto ? », Contribution au Colloque international sur l'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse, organisé par l'École des Affaires internationales de Sciences Po (PSIA) et le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (CAPS), 21 janvier 2015, 6 p.

ADAMS S., « The Responsibility to Protect and alternatives to the use of force », Contribution au Colloque « The Responsibility to Protect: Moral and Legal Perspectives », organisé par le Vatican, 28 octobre 2015, 6 p.

ADAMS S., « Comment parvenir à un accord ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », organisé par l'École des Affaires internationales de Sciences Po (PSIA) et le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (CAPS), 21 janvier 2015, 6 p.

AMSELEK P., « La teneur indécise du droit », *Revue de droit public*, 1991, vol. 5, pp. 1199-1216.

ANDRE C., « Economie rwandaise : d'une économie de subsistance à une économie de guerre, vers un renouveau ? » *in* STEFAAN M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 1996-1997*, Paris : L'Harmattan, 1997, 342 p., pp. 59-91.

ARBOUR L., « The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice », *Review of International Studies*, 2008, vol. 34, n°3, pp.445-458

ARONEANU E., « Le crime contre l'humanité », *Nouvelle revue de droit international privé*, 1946, n°2, pp. 35-37

AUBY J.-B., « Prescription juridique et production juridique », *Revue de droit public*, 1988, vol. 3, pp. 673-689.

AUGER V., « La responsabilité de protéger, Six ans après », *Air and Space power Journal*, *Afrique & Francophonie*, 2001, n° 2, pp. 84-96.

AXWORTHY L., ROCK A., « R2P: A New and Unfinished Agenda », *Global Responsibility to Protect*, 2009, n°1, pp. 54-69.

BAXTER R., « International Law in « Her Infinite Variety », *International and Comparative Law Quarterly*, 1980, vol. 29, n°4, pp. 549-566.

BAY A., BELLIL R., « Une société touarègue en crise : les Kel Adar du Mali », *Awal, Cahiers d'études berbères*, 1986, n°2, pp. 49-95.

BAZIN Y., NOTAIS A., « Parcours du praticien et transfert des pratiques : proposition d'une grille de lecture dynamique », *Academic communication*, Association Internationale de Management Stratégique, janvier 2010, 26 p.

BELLAMY A., « The Islamic State and the Case for the Responsibility to Protect », opencanada.org [en ligne], 20 avril 2015. Consulté le 3 mai 2015. Url : https://www.opencanada.org/features/the-islamic-state-and-the-case-for-responsibility-to-protect/.

BERNARD A., BONNEAU K., « Punir, dissuader, réparer », *in* DEVIN Guillaume, *Faire la paix, La part des institutions internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, Coll. Références, 271 p., pp. 241-266.

BERNUS E., « Être Touareg au Mali », *Politique africaine*, n°47, pp. 23-30.

BETTATI M., « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, 2004, vol. 2, n° 106, pp. 111-124.

BETTATI M., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, 2007, vol. 20, n° 3, pp. 381-389.

BITAR K.E., « Une révolution otage des enjeux régionaux, Guerres par procuration en Syrie », *Le Monde diplomatique*, juin 2013, pp. 10-14.

BOISSON de CHAZOURNES L., CONDORELLI L., « De la « responsabilité de protéger » ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, 2006, vol. 1, pp 11-18.

BORU KALAKHE, « 'R2P in Practice': Ethnic violence, Elections and Atrocity Prevention in Kenya », *Global Centre for the Responsibility to Protect Occasional Paper*, Series 4, 2013.

BRACHET I., « La Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ANASE, premier organe régional dans le domaine des droits de l'homme en Asie du Sud-Est : avancée historique ou écran de fumée ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, vol. 2, n°83, pp. 617-636.

CAHIN G., « L'État défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion ? », *in ANGELET N. (dir.), Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles : Bruylant, 2007, pp. 155-187.

CAPIZZI P., « Le retrait du Burundi du Statut de la Cour pénale internationale : quelles conséquences ? », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, [En ligne] 27 novembre 2016. Consulté le 10 août 2017. Url : http://RevDH.revues.org/2738 ; DOI : 10.4000/RevDH.2738.

CARILLO A., NELSON A., « Comparative Law Study and Analysis of National Legislation Relating to Crimes Against Humanity and Extraterritorial Jurisdiction », *The George Washington International Law Review*, 2014, vol. 46, n°3, pp. 481-530.

CHAUVET C., « Fonctionnaire, obéir/désobéir », *Pouvoirs*, 2015, vol. 4, n° 155, pp. 149-160.

CHEMILLIER-GENDREAU M., « À propos de l'effectivité en droit international », *Revue Belge de droit international*, 1975, vol. 1, pp. 38-46.

CHOSSUDOVSKY M., GALAND P., « L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994), La responsabilité des bailleurs de fonds », Rapport du centre de recherche sur la mondialisation, 30 mars 2004, 41 p.

COHEN-JONATHAN G., « Responsabilité pour atteinte aux droits de l'homme », *in* Société Française de Droit International, *La responsabilité dans le système international : colloque du Mans, 31 mai-2 juin 1990*, Paris : Pedone, 1994, pp. 101-135.

COMBACAU J. « Obligations de résultat et obligations de comportement : quelques questions et pas de réponse », *in Le droit international, unité et diversité: mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris : Pedone, 1981, 582 p., pp. 181-204.

CORTEN O., DELCOURT B., « La guerre du Kosovo : le droit international renforcé ? », *L'Observatoire des Nations Unies*, 2000, n°8, pp. 133-147

CORTEN O., « L'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie) : vers un assouplissement des conditions permettant d'engager la responsabilité d'un État pour génocide ? », *Annuaire français de droit international*, 2007, vol. 53, n°1, pp. 249-279.

CROUZATIER J.-M., « Le principe de « la responsabilité de protéger » : une confusion de l'humanitaire et du militaire », *in* BEN ACHOUR R., *Responsabilité de protéger et révoltes populaires*, Toulouse : *Presses* de l'Université *Toulouse* 1 Capitole, 2013, 211 p.

DAVID E., « La responsabilité internationale de l'État après l'affaire Bosnie c. Serbie », Frieden in Freiheit, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburstag (Mélanges Bothe), *Nomos Verlag*, Baden-Baden, pp. 865-872.

DECAUX E., « La crise du Darfour. Chronique d'un génocide annoncé », *Annuaire Français de Droit International*, 2004, vol.50, n° 1, pp. 731-754.

DECAUX E., « Déclarations et conventions en droit international », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21 (Dossier : La normativité), janvier 2007, 8 p.

DECAUX E., « Les piliers et les protagonistes de la responsabilité de protéger », *in* La responsabilité de protéger, Colloque du 26 janvier 2013, faculté des sciences sociales et économiques de l'institut catholique de paris, Paris, Janvier 2015

DE FROUVILLE O., « Perspectives du droit cosmopolitique sur la responsabilité de protéger », *Droits*, 2013, vol. 57, n°1, pp. 95-118.

DEGUINE H., « Rwanda : une décennie pour rien », *Les Cahiers du journalisme*, Automne 2001, n°9, pp. 115-118.

DOMESTICI-MET M.-J., « Humanitarian Action – A Scope for the Responsibility to Protect: Part II: Responsibility to Protect – A Legal Device Ready for Use? », *Goettingen Journal of International Law*, 2010, vol. 2, n°3, pp. 951-980.

DOMESTICI-MET M.-J., « Protecting in Libya on Behalf of the International Community », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 3, n°3, pp. 861-889.

DOMESTICI-MET M.-J., « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », *Annuaire français de droit international*, 1989, vol. 35, n°1, pp. 117-148.

DOUCET G., « Terrorisme : violation grave du droit international », *in* S.O.S Attentats, *Livre noir*, Actes du colloque Terrorisme et responsabilité pénale internationale, 5 février 2002, pp. 23-34.

DUPLESSIS I., « Le vertige et la soft Law : réactions doctrinales en droit international », *Revue québécoise de droit international*, 2007, hors-série, pp. 246-268.

DUPUY R.-J., « Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la « soft Law », *in L'élaboration du droit international public*, Actes du 8e colloque de la Société française pour le droit international, Toulouse, 1974, Paris : Pedone, 1975, pp. 132-148.

ELIASSON J., « Three Pillars of Action: The United Nations' Human Rights up front Initiative », *Academic Council on the United Nations System (ACUNS)*, Quaterly newsletter, Issue 1, 2015, pp. 4-6.

ERSKINE T., « Locating Responsibility: The Problem of Moral Agency in International Relations », *in* REUS-SMIT C, SNIDAL D. (dir.), *The Oxford handbook of International Relations*, Oxford : Oxford University Press, 2008, pp. 699-707.

EVANS G., « La responsabilité de protéger », *Revue de l'O.T.A.N.*, hiver 2002, pp. 38-42.

EVANS G., « The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has come…and Gone? », *International Relations - Sage Journals*, 2008, vol. 22, n°3, p. 283-298.

EVANS G., « Comment le faire (déclenchement et modalités) ? », Contribution au Colloque international « L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse », organisé par l'École des Affaires internationales de Sciences Po (PSIA) et le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (CAPS), 21 janvier 2015, 6 p.

FEINSTEIN A., « Through the Barrel of a Gun: Can Information from the Global Arms Trade Contribute to Genocide Prevention? », *in* ROSENBERG S., GALIS T., ZUCKER A., *Reconstructing Atrocity Prevention*, Cambrige : Cambridge University Press, New York, 2015, pp. 200-205.

FEINSTEIN L., Slaughter A-M., « A duty to prevent », *Foreign Affairs.*, 2004, Vol 84, n° 1, pp. 136-150.

GAGNIER S., « La responsabilité de protéger au regard de la santé et de la culture », *Revue Aspects*, n°2, 2008, pp. 111-125.

GRAVEN J., « Les crimes contre l'humanité », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1951, tome 1, pp.430-605.

GRAVEN J., « Principes fondamentaux d'un Code répressif des Crimes contre la paix et la sécurité de l'Humanité », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, 1950.

HALAKHE BORU A., « "R2P in Practice": Ethnic violence, Elections and Atrocity Prevention in Kenya », *Global Centre for the Responsibility to Protect Occasional Paper Series*, 2013, n° 4, 28 p.

HALTINER K., « Democratic control of armed forces: renaissance of an old issue? », *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Working paper series, 2002, n°45, 10 p.

HAMANN E., MUGGAH R, *Implementing the responsibility to protect : new directions for international peace and security ?*, Brasilia : Igarapé Institute, 2013.

HARPER K., « Does the United Nations Security Council Have the Competence to Act as Court and Legislature? », *New-York University Journal of International Law and Policy*, 1994, vol. 27, n° 1, pp. 103-158.

HITOSHI N., « Operationalizing the "Reponsibility to Protect" and Conflict prevention: Dilemmas of Civilian Protection in Armed Conflict », *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, vol. 14, n° 2, pp. 209-241.

HUBERT *D.,* BLÄTTER A., « The *Responsibility* to *Protect* as *International Crimes Prevention* », *2012, Global Responsibility to Protect*, vol. 4, n°1, pp.33-66

JANIN P., « La lutte contre l'insécurité alimentaire au Sahel : permanence des questionnements, évolution des approches », *Cahiers Agricultures*, 2010, vol. 19, n° 3, pp. 177-184.

JEANGENE VILMER J.-B., « Éthique et politique de l'intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, 2008, vol. 39, N° 2, p. 161-182.

JEANGENE VILMER J.-B., « Le Darfour, le génocide, les médias et les intellectuels », Le Panoptique, [en ligne], 15 octobre 2007. Consulté le 3 janvier 2013. Url : http://www.jbjv.com/Le-Darfour-le-genocide-les-medias.html

KONIGS T., NOZAWA J., TEEWEN E., « Responsibility to Protect: Implementing a Global Norm towards Peace and Security, An Interview with Dr Simon Adams, Global Centre for the Responsibility to Protect », *Utrecht Journal of International and Europeen Law,* 2013, vol. 29, n°76, pp. 109-112

KOVACS P., « Intervention armée des forces de l'O.T.A.N. au Kosovo: Fondement de l'obligation de respecter le droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge,* n° 837, 31 mars 2000

KELSEN H., « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », *Droit et société*, 1992, vol. 22, n°1, pp. 551-568.

KENDAL D., « Denmark and the responsibility to protect (R2P) - How Denmark can Further Contribute to the Prevention of Mass Atrocities », *Policy Research Paper, Human rights consulting*, Copenhagen, September 2013, 39 p.

KLEIN P. « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *Annuaire français de droit international*, 2007, vol. 53, n°1, p. 53.

KIRSCH P., « Terrorisme, crimes contre l'humanité et Cour pénale internationale », *in* S.O.S Attentats, *Livre noir*, Actes du colloque Terrorisme et responsabilité pénale internationale, 5 février 2002, pp. 111-123.

KÖNIGS T., NOZAWA J., TEEUWEN E., « Responsibility to Protect: Implementing a Global Norm towards Peace and Security, An Interview with Dr Simon Adams », *Utrecht Journal of International and European Law*, 2013, vol. 29, n°76, pp. 109-112.

KOSKENNIEMI M., « The Police in the Temple: Order, Justice and the UN: A dialectival View », *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6, p. 325-348.

LANOTTE O., « Chronologie de la République démocratique du Congo /Zaïre (1960-1997) », *Violence de masse et Résistance - Réseau de recherche*, [en ligne], 24 février 2010. Consulté le 14 juin 2013. Url : http://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/chronologie-de-la-republique-democratique-du-congo-zaire-1960-1997.

LADOUCE L., « Sécurité humaine et responsabilité humaine en Afrique », Géostratégiques n°25, octobre 2009, pp. 117-192.

LEVENE M., « A dissenting Voice : or How current assumptions of deterring and Preventing genocide may be looking at he problem through the wrong End of the telescope », *Journal of Genocidal Research*, 2004, vol. 6, n°2, pp. 153-166.

LOPEZ G. A., « Mobilizing Economic Sanctions for Preventing Mass Atrocities: From Targeting Dictators to Enablers », *in* ROSENBERG S., GALIS T., ZUCKER A., *Reconstructing Atrocity Prevention*, Cambridge : Cambridge University Press, 2015, pp. 352-388.

LOYD-ROBERTS D., « Former les forces armées au respect du droit international humanitaire, Le point de vue du délégué du CICR aux forces armées et de sécurité en Asie du Sud », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1997, n°826, pp. 461-479.

LUBAN, D., « Calling Genocide by Its Rightful Name : Lemkin's Word, Darfur, and the UN Report », *Chicago Journal of International Law*, 2006, vol. 7, n°1, pp. 303-320.

LUCK E., « Preface », *in* LINDENMAYER E., LIANNA KAYE J., *A Choice for Peace? The Story of Forty-one Days of Mediation in Kenya*, New-York : International peace institute, août 2009.

MANBY B., « La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest - Une étude pour le compte du HCR et de l'OIM », juin 2015, 137 p.

MANIN A., « L'intervention française au Shaba (19 mai - 14 juin 1978) », *Annuaire français de droit international*, 1978, vol. 24, n° 1, pp. 159-188.

MARCLAY E., « La Responsabilité de Protéger, un nouveau paradigme ou une boîte à outils ? », *Étude Raoul-Dandurand n°10*, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, 1 novembre 2005, 33 p.

MATSUKUMA J., « Emerging Norms of the Responsibility to Protect », *Seinan Law Review*, vol. 38, n° 2, 2005, pp. 106-118.

MAYERSEN D., « The Responsibility to Prevent: Opportunities, Challenges and Strategies for Operationalisation », *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect*, May 2010, 52 p.

MAZZESCHI PISILLO R., « Violation d'obligations positives de due diligence relatives aux droits de l'homme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2008, pp. 390-428.

MILLARD E., « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21 (Dossier : La normativité), janvier 2007, 6 p.

MOMTAZ D., « L'intervention d'humanité » de l'O.T.A.N. au Kosovo et la règle du non-recours à la force », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°837, 31 mars 2000

MUÑOZ-ROJAS D., FRESARD J.-J., « Origines du comportement dans la guerre, Comprendre et prévenir les violations du DIH », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2004, vol. 86, n° 853, pp.169-187.

NEISTAT A., « Les victimes de torture dans l'est de l'Ukraine sont privées de justice », Amnesty international, 27 mai 2016 [en ligne]. Consulté le 5 août 2017. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/05/no-justice-for-eastern-ukraine-victims-of-torture/.

OWEN T., « Des difficultés et de l'intérêt de définir et évaluer la sécurité humaine », *Périodique de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement,* 2004, n°3, 12 p.

PANOUSSIS I., « L'obligation générale de protection des droits de l'homme dans la jurisprudence des organes internationaux », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, avril 2007, n° 70, pp. 427-461.

PAYANDEH M. « With Great Power comes Great Responsibility ? The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking », *Yale Journal of International Law*, vol. 35, n° 2, 2010, pp. 470-514.

PELLEGRINI B., « Logique préventive et droit des libertés publiques », *La revue lacanienne*, 2007/1, n° 1, p. 82-85.

PELLET A., « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies » *Journal européen de droit international*, 1995, vol. 6, n° 1, pp. 401-425

PELLET, A. « Remarques sur la jurisprudence récente de la Cour internationale de justice dans le domaine de la responsabilité internationale », *in* KOHEN M., KOLB R., TEHINDRAZANARIVELO D., *Perspectives of International Law in the 21st Century, Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honour of his 80th Birthday*, Leidon/Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

PETROVIC D., « Ethnic Cleansing – An Attempt at Methodology », European Journal of International Law, 1994, n°5, pp. 342-359.

POURTIER R., « Guerre et géographie, Du conflit des Grands Lacs à l'embrasement de l'Afrique centrale », *in* CHALEARD J.-L. (*dir.*), POURTIER R. (*dir.*), *Politique et dynamique territoriales dans les pays du Sud*, Paris : Publication de la Sorbonne, Coll. géographie, 2000, pp. 111-135.

PRUNIER G., BRAUD P.-A., « Rwanda », in BALENCIE J.-M., LA GRANDE (de) A. (dir.), *Mondes rebelles*, Paris : Michalon, 2001, pp. 758- 795

PRUNIER G., « Éléments pour une histoire du Front patriote rwandais », *Politique africaine*, 1993, n° 51, pp. 121-138.

RIPERT G., « Les règles de droit civil applicables aux rapports internationaux, (Contribution à l'étude des principes généraux du Droit visés au Statut de la Cour permanente de Justice internationale) », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1933, vol. 2, tome 44, pp. 569-660.

ROLIN-JACQUEMYNS G., « Le droit international et la question d'Orient » et « Note sur la théorie du droit d'intervention », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1876, vol. 8, p. 295, pp. 673-682.

ROSIÈRE S. « Le nettoyage ethnique, approche géographique », *Geographica Helvetica*, 2004, vol. 59, n° 3, pp. 227-237.

RUTH SAECHAO T., « Natural Disasters and the Responsibility to protect: from chaos to clarity », *Brooklyn Journal of International Law*, 2007, vol.32, pp. 665-707.

SENARATNE K., « R2P or R2PT ? – The Responsibility to Protect from Terrorism », Mission permanente de la République socialiste démocratique de Sri Lanka auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, [en ligne], 17 juin 2008. Consulté le 16 juillet 2016. Url : http://www.lankamission.org/content/view/403/9/

SASSOLI M., « Les obligations découlant du droit international humanitaire devraient-elles être vraiment égales pour les États et les groupes armés ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2011, vol. 93, n°2, pp. 119-139.

SCHABAS W., « Was Genocide Committed in Bosnia and Herzegovina? First Judgments of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », *Fordham International Law Journal*, vol. 25, n° 1, 2001, pp. 23-53.

SCHABAS W., « State Policy as an Element of International Crimes », *Journal of Criminal Law and Criminology*, 2008, vol. 98, n°3, pp. 953-982.

SCHACHTER O., « The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements », *The American Journal of International Law*, 1977, vol. 71, n°2, pp. 296-304

SEMELIN J., « Du massacre au processus génocidaire », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, vol. 4, n° 174, pp. 483-492.

SENDEN L., « Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law : Where do they meet ? », *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005, vol. 9, n°1, 27 p.

SOREL J-M., « Les multiples lectures d'un arrêt : entre sentiment d'impunité et sentiment de cohérence, une décision à relativiser », *Revue générale de droit international public*, 2007, vol. 111, n° 2, pp. 259-272.

SOREL J-M., « Rapport général. L'élargissement de la notion de menace contre la paix » *in* Société française de droit international, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Colloque de Rennes*, Paris : Pedone, 1995, p. 52 et s.

STAHN C., « Responsibility to protect : political rhetoric or emerging legal norm ? », *The American Journal of International Law*, vol. 101, n°1, 2007, pp. 99-120.

STEARNS J., VOGEL C., « Cartographie des groupes armés dans l'est du Congo », Centre du Coopération Internationale, Groupe d'Étude sur le Congo, décembre 2015.

STEINBERG D., « Responsibility to protect : Coming of Age », *Global Responsibility to Protect*, 2009, vol. 1, n°4, pp. 432-441.

SUR S., « Sur les « États défaillants », *La revue Commentaire*, 2005, vol. 28, n°112, pp. 891-899.

SZUREK S., « La responsabilité de protéger : Mauvaises querelles et vraies questions », *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2011, n.° 4, pp. 47-69.

TEDGA J-P, « Centrafrique - L'imam, l'archevêque et le révérend pasteur : aidez-nous ! », *Afrique Éducation*, décembre 2013, vol 2. n°281, pp. 20-34.

THAKUR, R., WEISS, T., « R2P: From Idea to Norm – and Action? », *Global Responsibility to Protect*, 2009, vol. 1, n°1, pp. 22-53.

THIBIERGE C., « Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité (Vers un élargissement de la fonction de la responsabilité civile ?) », *La revue de référence en droit civil*., 1999, n° 3, pp. 561-584

THIBIERGE C., « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit », *Archives de philosophie du droit*, 2008, n° 51, 2, pp. 341-371

TOUSSAINT E., « Le Rwanda : les créanciers du génocide », Comité pour l'abolition des dettes illégitimes [en ligne], 7 avril 2010. Consulté le 14 février 2012. Url : http://cadtm.org/Le-Rwanda-les-creanciers-du,5568.

TROPER M., LOCHAK D., « Norme », in A.-J., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. Droit et Société, 1993, 2e édition.

VANDEGINSTE S., « Droit et pouvoir au Burundi : un commentaire sur l'arrêt du 4 mai 2015 de la Cour Constitutionnelle dans l'affaire RCCB 303 », *in* REYNTJENS F., VANDEGINSTE S., VERPOORTEN M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Anvers : University Press Antwerp, 2015, pp. 39-63.

VEDRINE H., « Réflexions sur la réforme de l'ONU », *Revue Pouvoirs*, 2004, n°106 (L'ONU), pp. 125-142.

VILLEY M., « Esquisse historique sur le mot responsable », *Archives de philosophie du droit*, 1977, n°22, pp. 45-58.

VIRALLY M., « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, vol. 2, 1956. pp. 66-96.

WEIL P., « Vers une normativité relative en droit international ? », *Revue générale de droit international public*, 1982, pp. 5-47.

WELSH J., SHARMA S., « Operationalizing the Responsibility to Prevent », *Oxford Institute for ethics, Law and armed conflict*, 12 p.

YAMAGATA H., « Responsibility to Protect Democraty as a Robust International Legal Order », *Ritsumeikan International Affairs*, vol. 7, 2009, pp. 21-47.

ZACKLIN R., Responsabilité des organisations internationales, *in* Société Française de Droit International, *La responsabilité dans le système international : colloque du Mans, 31 mai-2 juin 1990*, Paris : Pedone, 1994, pp. 91-100.

C. Communications orales

COSTA J.-P., « La Convention et la Cour Européenne des droits de l'homme : Perspectives d'avenir », Jus Gentium Public Lecture Series organisée par la Cliniique Aix Global Justice de l'Université d'Aix Marseille, 9 février 2017

DURHIN N., CRC2 - État-Major des Armées / Section Juridique Opérationnelle (EMA/JUROPS), « Mettre à l'abri de la peur » : le rôle des forces armées françaises, Ateliers de réflexion, Institut d'études humanitaires internationales, 26 mai 2015, Aix-en-Provence

GAILLARD P., « Rwanda 1994 : La vraie vie est absente (Arthur Rimbaud) », Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 18 octobre 1994

EVANS G., « The Responsibility to Protect: From an Idea to an International Norm », [en ligne], 15 novembre 2006. Consulté le 3 juin 2015. Url : http://www.gevans.org/speeches/speech202.html

EVANS G., « State Sovereignty was a Licence to Kill », Interview, *Stiftung Entwicklung und Frieden news*, 22 May 2008

D. Principaux sites internet consultés

1. Bases de données

- http://www.un.org/fr/databases/UN_docs.shtml
  Base de données de l'Organisation des Nations Unies
- http://hudoc.echr.coe.int/
  Base de données de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
- http://www.unictr.org
  Base de données de la jurisprudence de du Tribunal pénal international pour le Rwanda
- http://www.icty.org/
  Base de données de la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
- www.icc-cpi.int
  Base de données de la jurisprudence de la Cour pénale internationale
- http://www.icrc.org/ihl
  Base de données sur la mise en œuvre du droit international humanitaire sur le site du Comité international de la Croix-Rouge
- http://www.refworld.org
  Base de données de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés

- https://www.hagueacademy.nl/
  Texte intégral des recueils de cours de l'Académie de La Haye de droit international
- http://www.ladocumentationfrancaise.fr/
  Ouvrages, revues, formations en ligne, rapports, cartes, dossiers… sur l'actualité économique, politique, économique et sociale ...
- http://www.persee.fr
  Consultation et exploitation libre et gratuite de collections complètes de documents scientifiques

2. Sites spécialisés sur la prévention des crimes et la responsabilité de protéger

- http://www.un.org/en/genocideprevention/
  Site du Bureau conjoint des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger
- http://www.globalr2p.org/
  Site du Global Centre for the Responsibility to Protect
- http://www.responsibilitytoprotect.org/
  Site de l'*International Coalition for the Responsibility to Protect*

3. Sites relatifs au maintien de la paix

- http://www.un.org/fr/peacekeeping/
  Site du département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies
- http://www.operationspaix.net/
  Site du réseau francophone de recherche sur les opérations de paix

4. Sites dédiés à l'actualité et à l'analyse des situations

- http://www.un.org/french/newscentre/index.html
  Centre d'actualité de l'Organisation des Nations Unies

- http://www.lemonde.fr
  Actualités et Infos en France et dans le monde
- http://www.jeuneafrique.com
  Premier site d'actualité sur l'Afrique
- http://www.irinnews.org/
  Réseaux d'information régionaux intégrés (IRIN) rattachés au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) de l'Organisation des Nations Unies
- http://www.crisisgroup.org/fr
  Site de l'organisation International Crisis Group dont la mission est de prévenir et résoudre les conflits meurtriers grâce à une analyse de la situation sur le terrain et des recommandations indépendantes

E. Autres

- Film de Patrick Remacle, « Sur la piste de Mladic : une plongée dans la justice internationale », 2011, 52' sur 54
- DE FROUVILLE O., « Les organes onusiens de protection des droits de l'homme », Colloque organisé par le Centre de Recherches Juridiques les 4 et 5 février 2016 à Grenoble, [vidéo en ligne]. Consulté le 19 novembre 2016. Url : https://www.youtube.com/watch?v=a429t80-UQY.

Table des documents

A. Documents de l'Organisation des Nations Unies

1. Conseil de sécurité

a. Résolutions

Situation en Afghanistan

Résolution 1333, adoptée le 19 décembre 2000, S/RES/1333 (2000)

Résolution 1390, adoptée le 16 janvier 2002, S/RES/1390 (2002)

Situation en Afrique du Sud

Résolution 418, adoptée le 4 novembre 1977, S/RES/418 (1977)

Résolution 421, adoptée le 9 décembre 1977, S/RES/421 (1977)

Résolution 919, adoptée le *26 mai 1994*, *S/RES/919* (1994)

Situation en Angola

Résolution 864, adoptée le 15 septembre 1993, S/RES/864 (1993)

Résolution 1448, adoptée le 9 décembre 2002, S/RES/1448 (2002)

Situation en Bosnie-Herzégovine

Résolution 770, adoptée le 13 août 1992 (S/RES/770)

Résolution 787, adoptée le 16 novembre 1992, S/RES/787 (1992)

Résolution 820, adoptée le 17 avril 1993, S/RES/820 (1993)

Situation au Burundi

Résolution 1959, adoptée le 16 décembre 2010, S/RES/1959 (2010)

Résolution 2279, adoptée le 1 avril 2016, S/RES/2279 (2016)

Résolution 2303, adoptée le 29 juillet 2016, S/RES/2303 (2016)

Situation en Côte d'Ivoire

Résolution 1572, adoptée le 15 novembre 2004, S/RES/1572 (2004)

Résolution 1975, adoptée le 30 mars 2011, S/RES/1975 (2011)

Résolution 2284, adoptée le 28 avril 2016, S/RES/2284 (2016)

Résolution 2283, adoptée le 28 avril 2016, S/RES/2283 (2016)

Situation entre l'Éthiopie et l'Érythrée

Résolution 1298, adoptée le 17 mai 2000, S/RES/1298 (2000)

Situation en ex-Yougoslavie

Résolution 771, adoptée le 13 août 1992, S/RES/771 (1992)

Résolution 795, adoptée le 11 décembre 1992, S/RES/795 (1992)

Résolution 827, adoptée le 25 mai 1993, S/RES/827 (1993)

Résolution 1074, adoptée le 1er octobre 1996, S/RES/1074 (1996)

Résolution 1160, adoptée le 31 mars 1998, S/RES/1160 (1998)

Situation en Géorgie

Résolution 983, adoptée le 31 mars 1995, S/RES/983 (1995)

Situation dans la région des Grands Lacs

Résolution 1653, adoptée le 27 janvier 2006, S/RES/1653 (2006)

Situation en Haïti

Résolution 841, adoptée le 16 juin 1993, S/RES/841 (1993)

Résolution 940, adoptée le 2 août 1994, S/RES/940 (1994)

Résolution 944, adoptée le 29 septembre 1994, S/RES/944 (1994)

Résolution 2313, adoptée le 13 octobre 2016, S/RES/2313 (2016)

Situation en Irak

Résolution 688, adoptée le 5 avril 1991, S/RES/688 (1991)

Résolution 1856, adoptée le 15 décembre 2010, S/RES/1856 (2010)

Situation entre l'Irak et le Koweït

Résolution 660, adoptée le 2 août 1990, S/RES/660 (1990)

Résolution 661, adoptée le 6 août 1990, S/RES/660 (1990)

Résolution 687, adoptée le 3 avril 1991, S/RES/687 (1990)

Résolution 1483, adoptée le 23 mai 2003, S/RES/1483 (2003)

Résolution 1518, adoptée le 24 novembre 2003, S/RES/1518 (2003)

Situation au Kosovo

Résolution 1244, adoptée le 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999)

Résolution 1367, adoptée le 10 septembre 2001, S/RES/1367 (2001)

Situation au Liban

Résolution 1757, adoptée le 30 mai 2007, S/RES/1757 (2007)

Situation au Libéria

Résolution 985, adoptée le 13 avril 1995, S/RES/985 (1995)

Résolution 1343, adoptée le 7 mars 2001, S/RES/1343 (2001)

Résolution 1521, adoptée le 22 décembre 2003, S/RES/1521 (2003)

Résolution 2237, adoptée le 2 septembre 2015, S/RES/2237 (2015)

Résolution 2288, adoptée le 25 mai 2016, S/RES/2288(2016)

Résolution 2333, adoptée le 23 décembre 2016, S/RES/2333 (2016)

Situation en Libye

Résolution 748, adoptée le 31 mars 1992, S/RES/748 (1992)

Résolution 1506, adoptée le 12 septembre 2003, S/RES/1506 (2003)

Résolution 1970, adoptée le 26 février 2011, S/RES/1970 (2011)

Résolution 1973, adoptée le 17 mars 2011, S/RES/1973 (2011)

Résolution 2016, adoptée le 27 octobre 2011, S/RES/2016 (2011)

Résolution 2040, adoptée le 12 mars 2012, S/RES/2040 (2012)

Résolution 2095, adoptée le 14 mars 2013, S/RES/2095 (2013)

Situation au Mali

Résolution 2085, adoptée le 20 décembre 2012, S/RES/2085 (2012)

Résolution 2100, adoptée le 25 avril 2013, S/RES/2100 (2013)

Situation au Moyen-Orient

Résolution 242, adoptée le 22 novembre 1967, S/RES/242 (1967)

Résolution 2014, adoptée le 21 octobre 2011, S/RES/2014 (2011)

Résolution 2118, adoptée le 27 septembre 2013, S/RES/2118 (2013)

Résolution 2131, adoptée le 18 décembre 2013, S/RES/2131 (2013)

Résolution 2139, adoptée le 22 février 2014, S/RES/2139 (2014)

Résolution 2131, adoptée le 14 juillet 2014, S/RES/2165 (2014)

Situation au Moyen-Orient (Syrie)

Résolution 2328, adoptée le 19 décembre 2016, S/RES/2328 (2016)

Résolution 2332, adoptée le 21 décembre 2016, S/RES/2332 (2016)

Situation en République centrafricaine

Résolution 2121, adoptée le 10 octobre 2013, S/RES/2121 (2013)

Résolution 2127, adoptée le 5 décembre 2013, S/RES/2127 (2013)

Résolution 2134, adoptée le 28 janvier 2014, S/RES/2134 (2014)

Résolution 2149, adoptée le 10 avril 2014, S/RES/2149 (2014)

Résolution 2262, adoptée le 27 janvier 2016, S/RES/2262 (2016)

Résolution 2301, adoptée le 26 juillet 2016, S/RES/2301 (2016)

Situation en République Démocratique du Congo

Résolution 1234, adoptée le 9 avril 1999, S/RES/1234 (1999)

Résolution 2198, adoptée le 29 janvier 2015, S/RES/2198 (2015)

Résolution 2277, adoptée le 30 mars 2016, S/RES/2277 (2016)

Résolution 2293, adoptée le 23 juin 2016, S/RES/2293 (2016)

Situation en Rhodésie du Sud

Résolution 253, adoptée le 29 mai 1968, S/RES/253 (1968)

Résolution 460, adoptée le 21 décembre 1979, S/RES/460 (1979)

Situation au Rwanda

Résolution 812, adoptée le 12 mars 1993, S/RES/812 (1993)

Résolution 846, adoptée le 22 juin 1993, S/RES/846 (1993)

Résolution 872, adoptée le 5 octobre 1993, S/RES/872 (1993)

Résolution 891, adoptée le 20 décembre 1993, S/RES/891 (1993)

Résolution 893, adoptée le 6 janvier 1994, S/RES/893 (1994)

Résolution 909, adoptée le 5 avril 1994, S/RES/909 (1994)

Résolution 912, adoptée le 21 avril 1994, S/RES/912 (1994)

Résolution 918, adoptée le 17 mai 1994, S/RES/918 (1994)

Résolution 925, adoptée le 8 juin 1994, S/RES/925 (1994)

Résolution 928, adoptée le 20 juin 1994, S/RES/928 (1994)

Résolution 929, adoptée le 22 juin 1994, S/RES/929 (1994)

Résolution 935, adoptée le 1er juillet 1994, S/RES/935 (1994)

Résolution 955, adoptée le 8 novembre 1994, S/RES/9655 (1994)

Résolution 965, adoptée le 30 novembre 1994, S/RES/965 (1994)

Résolution 1011, adoptée le 16 août 1995, S/RES/1011 (1995)

Résolution 1823, adoptée le 10 juillet 2008, S/RES/1823 (2008)

Situation au Sahara occidental

Résolution 690, adoptée le 29 avril 1991, S/RES/690 (1991)

Situation en Sierra Leone

Résolution 1132, adoptée le 8 octobre 1997, S/RES/1132 (1997)

Résolution 1315, adoptée le 14 août 2000, S/RES/1315 (2000)

Résolution 1940, adoptée le 29 septembre 2010, S/RES/1940 (2010)

Situation en Somalie

Résolution 733, adoptée le 23 janvier 1992, S/RES/733 (1992)

Résolution 751, adoptée le 24 avril 1992, S/RES/751 (1992)

Résolution 1591, adoptée le 29 mars 2005, S/RES/1591 (2005)

Résolution 1672, adoptée le 25 avril 2006, S/RES/1672 (2006)

Résolution 1706, adoptée le 31 août 2006, S/RES/1706 (2006)

Résolution 1844, adoptée le 20 novembre 2008, S/RES/1844 (2008)

Résolution 1996, adoptée le 8 juillet 2011, S/RES/1996 (2011)

Résolution 2002, adoptée le 29 juillet 2011, S/RES/2002 (2011)

Résolution 2093, adoptée le 6 mars 2013, S/RES/2093 (2013)

Résolution 2109, adoptée le 11 juillet 2013, S/RES/2109 (2013)

Résolution 2155, adoptée le 27 mai 2014, S/RES/2155 (2014)

Résolution 2265, adoptée le 10 février 2016, S/RES/2265 (2016)

Résolution 2290, adoptée le 31 mai 2016, S/RES/2290 (2016)

Résolution 2296, adoptée le 29 juin 2016, S/RES/2296 (2016)

Résolution 2297, adoptée le 7 juillet 2016, S/RES/2297 (2016)

Résolution 2304, adoptée le 12 août 2016, S/RES/2304 (2016)

Résolution 2317, adoptée le 10 novembre 2016, S/RES/2317 (2016)

Résolution 2327, adoptée le 16 décembre 2016, S/RES/2327 (2016)

Situation en Yougoslavie

Résolution 724, adoptée le 15 décembre 1992, S/RES/724 (1991)

Sur la non-prolifération des armes de destruction massive

Résolution 1540, adoptée le 27 janvier 2005, S/RES/1540 (2005)

Résolution 1737, adoptée le 6 septembre 2007, S/RES/1737 (2006)

Résolution 2231, adoptée le 20 juillet 2015, S/RES/2231 (2015)

Sur la Paix et sécurité en Afrique

Résolution 1196, adoptée le 16 septembre 1998, S/RES/1196 (1998)

Résolution 2177, adoptée le 18 septembre 2014, S/RES/2177 (2014)

Sur la protection des civils et/ou des enfants en période de conflit armé

Résolution 1612, adoptée le 26 juillet 2005, S/RES/1612 (2005).

Résolution 1674, adoptée le 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006)

Résolution 2286, adoptée le 3 mai 2016, S/RES/2286 (2016)

Sur le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention des conflits armés

Résolution 1366, adoptée le 30 août 2001, S/RES/1366 (2001)

Sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme

Résolution 1373, adoptée le 28 septembre 2001, S/RES/1373 (2001)

Résolution 1624, adopté le 14 septembre 2005, S/RES/1624 (2005)

Résolution 2170, adoptée le 15 août 2014, S/RES/2170 (2014)

Résolution 2178, adoptée le 24 septembre 2014, S/RES/2178 (2014)

Résolution 2199, adoptée le 12 février 2015, S/RES/2199 (2015)

Résolution 2253, adoptée le 17 décembre 2015, S/RES/2253 (2015)

b. Projets de résolution

Situation à Chypre

Projet de résolution S/2004/3134947 du 21 avril 2004

Situation en Géorgie

Projet de résolution S/2009/31061143 du 15 juin 2009

Situation au Libéria

Projet de résolution S/1995/2222 du 13 janvier 1995

Situation au Moyen-Orient (Palestine)

Projet de résolution S/2004/2404934 du 25 mars 2004

Projet de résolution S/2004/7835051 du 5 octobre 2004

Projet de résolution S/2006/5085488 du 13 juillet 2006

Projet de résolution S/2006/8785565 du 11 novembre 2006

Projet de résolution S/2011/246484 du 18 février 2011

Situation au Moyen-Orient (Syrie)

Projet de résolution S/2011/6126627 du 4 octobre 2011

Projet de résolution S/2011/776711 du 4 février 2012

Projet de résolution S/2012/5386810 du 19 juillet 2012

Projet de résolution S/2014/348 du 22 mai 2014

Projet de résolution S/2016/846 du 8 octobre 2016

Projet de résolution S/2016/1026 du 5 décembre 2016

Projet de résolution S/2017/172 28 février 2017

Projet de résolution S/2017/315 du 12 avril 2017

Situation au Myanmar

Projet de résolution S/2007/14561456 du 12 janvier 2007

Situation en Ukraine

Projet de résolution S/2014/189 du 15 mars 2014

Projet de résolution S/2015/562 du 29 juillet 2015

Situation au Zimbabwe

Projet de résolution S/2008/4475933 du 11 juillet 2008

c. Déclarations du Président

Sur la protection des civils dans les conflits armés

Déclaration du 30 novembre 1999, S/PRST/1999/34

Déclaration du 15 mai 2001, S/PRST/2001/14

Déclaration du 12 février 2013, S/PRST/2013/2

d. Procès-verbaux de séance

Procès-verbal du 27 octobre 1992, S/PV-3126

Procès-verbal du 25 mai 1993, S/PV.3217

Procès-verbal du 25 février 1999, S/PV.3982

Procès-verbal du 29 novembre 1999, S/PV.4072

Procès-verbal du 30 novembre 1999, S/PV.4073

Procès-verbal du 11 juillet 2008, S/PV.5933

e. Autres documents

- Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, S/2002/1146, 16 octobre 2002
- Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général, Rapport établi en application de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité, en date du 18 septembre 2004, S/2005/60, 1er février 2005

2. Assemblée générale

a. Résolutions

Sur des catégories de personnes vulnérables

- Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et autres objectifs de développement adoptés au niveau international pour les personnes handicapées : « La voie à suivre : un programme de développement qui tienne compte de la question du handicap pour 2015 et au-delà », A/RES/68/3, 28 janvier 2014
- Projet de Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, A/RES/70/302,14 septembre 2016

Sur la coopération

- Document final de l'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Almaty : partenariats conçus pour répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et créer un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral ou de transit, A/RES/63/2, 23 octobre 2008

- Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, A/RES/64/222, 21 décembre 2009

Sur la déclaration du Millénaire

- Déclaration du Millénaire, A/RES/55/2, 13 septembre 2000

Sur la santé publique

- Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'étude et l'évaluation d'ensemble des progrès accomplis dans la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles A/RES/68/300,17 juillet 2014

Sur la situation en Bosnie-Herzégovine

- La situation en Bosnie-Herzégovine, A/RES/47/121, 18 décembre 1992

Sur la situation en Corée

- Corée : assistance et relèvement, A/RES/410, *1er décembre 1950*

Sur la situation en Ukraine

- Intégrité territoriale de l'Ukraine, 1er avril 2014, A/RES/68/262, 27 mars 2014

Sur la société de l'information et la jeunesse

- Document final de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la jeunesse : dialogue et compréhension mutuelle, A/RES/65/312, 25 août 2011
- Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'examen d'ensemble de la mise en œuvre des textes issus du Sommet mondial sur la société de l'information, A/RES/70/125, 1er février 2016.

Sur le développement

- Déclaration de Doha sur le financement du développement : Document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, A/RES/63/239, 24 décembre 2008

- Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, A/RES/63/303, 13 juillet 2009
- Projet de Document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, A/RES/64/299, 8 octobre 2010
- Document final de la Réunion de haut niveau chargée d'examiner l'application de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, A/RES/65/2, 15 octobre 2010
- Projet de Document final de la Réunion de haut niveau chargée d'examiner l'application de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, A/RES/64/300, 15 octobre 2010
- Document final de la manifestation spéciale consacrée au bilan de l'action entreprise pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, A/RES/68/6, 28 janvier 2014
- Projet de Document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, A/RES/69/315,15 septembre 2015

Sur le Document final du Sommet mondial de 2005 et la responsabilité de protéger

- Projet de Document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005, A/RES/59/314, 13 septembre 2005
- Résolution adoptée le 16 septembre 2005, Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005
- Responsabilité de protéger, A/RES/63/308 14 septembre 2009

Sur le règlement pacifique des différends

- Agenda pour la paix : diplomatie préventive et questions connexes, A/RES/47/120, 10 février 1993

- Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits, A/RES/65/283, 22 juin 2011

Sur les catastrophes naturelles et l'aide humanitaire d'urgence

- Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, A/RES/43/131, 8 décembre 1988
- Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, A/RES/45/100, 14 décembre 1990
- Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, A/RES/46/182, 19 décembre 1991
- Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelle, A/RES/49/22, 13 décembre 1994
- Stratégie internationale de prévention des catastrophes, A/RES/58/214, 27 février 2004

Sur les droits de l'homme et les crimes internationaux

- Le crime de génocide, A/RES/1/96, 11 décembre 1946
- Projet de Convention sur le génocide, A/RES/2/180, 21 novembre 1947
- Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, A/RES/23/2391, 26 novembre 1968
- Question du châtiment des criminels de guerre et des individus coupables de crimes contre l'humanité, A/RES/23/2392, 26 novembre 1968
- Principes de la coopération internationale en matière de dépistage, d'arrestation, d'extradition et de châtiment des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, A/RES/28/3074, 3 décembre 1973
- Définition de l'agression, A/RES/29/3314, 14 décembre 1974
- Haut-Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme, A/RES/48/141, 7 janvier 1994
- Renforcement du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, en particulier de ses moyens de coopération technique, A/RES/54/131, 28 janvier 2000

Sur les élections

- Renforcement de l'efficacité du principe du principe d'élections périodiques et honnêtes, A/RES/45/150, 18 décembre 1990

Sur les peuples coloniaux et autochtones

- Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/15/1514, 14 décembre 1960
- Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones, A/RES/69/2, 25 septembre 2014

Sur l'énergie atomique et l'armement nucléaire

- Contrôle international de l'énergie atomique, A/RES/496 (V), 13 décembre 1950
- Coopération internationale pour l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, A/RES/810(IX) A-B, 4 décembre 1954
- Réglementation, limitation et réduction équilibrée de toutes les forces armées et de tous les armements; conclusion d'une convention internationale (ou d'un traité international) concernant la réduction des armements et l'interdiction de l'arme atomique, de l'arme à l'hydrogène et des autres types d'engins de destruction massive, A/RES/1148(XII), 14 novembre 1957
- Renonciation des États à toute action pouvant faire obstacle à la conclusion d'un accord sur la non-prolifération des armes nucléaires, A/RES/2149(XXI), 4 novembre 1966
- Nécessité de suspendre d'urgence les essais nucléaires et thermonucléaires, A/RES/2343(XXII), 19 décembre 1967
- Nécessité de suspendre d'urgence les essais nucléaires et thermonucléaires, 20 décembre 1968
- Question du désarmement général et complet, A/RES/2602(XXIV)A-A/RES/2602(XXIV)F, 16 décembre 1969

b. Procès-verbaux et comptes rendus analytiques de séance

- Procès-verbal de la 8e séance plénière, A/60/PV.8, 16 septembre 2005
- Projet de résolution renvoyé à sa Réunion plénière de haut niveau par l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session, Document final du Sommet mondial de 2005, A/60/L.1, 20 septembre 2005
- Compte rendu analytique de la 18e séance, A/C.6/64/SR.18, 17 février 2010
- Procès-verbal de la 98e séance plénière, A/63/PV. 98, 24 juillet 2009
- Procès-verbal de la 99e séance plénière, A/63/PV. 99, 24 juillet 2009
- Le rôle des acteurs régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, dialogue interactif informel, A/11112, 12 juillet 2011
- Compte rendu analytique de la 20e séance, A/C.6/69/SR.20, 10 novembre 2014
- Compte rendu analytique de la 22e séance, A/C.6/69/SR.22, 11 novembre 2014
- Compte rendu analytique de la 27e séance, A/C.6/69/SR.27, 24 novembre 2014

c. Autres documents

- Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale, A/CONF.183/10, 17 juillet 1998
- Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, A/58/817, 11 juin 2004
- Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, A/59/565, 2 décembre 2004
- Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Cadre d'action

de Hyogo pour 2005-2015: Pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Kobe, Hyogo, Japon, A/CONF.206/6, 18-22 janvier 2005

- Acte final de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale, A/CONF.183/1, 13 avril 1998
- Règlement intérieur de l'Assemblée générale, A/520/Rev.17, 2008

3. Secrétariat général

a. Rapports du Secrétaire général

La situation au Burundi

- Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, S/2014/36, 20 janvier 2014
- Rapport sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, S/2014/550, 31 juillet 2014
- Rapport sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, S/2015/36, 19 janvier 2015
- Rapport sur la Mission électorale des Nations Unies au Burundi, S/2015/510, 7 juillet 2015
- Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi, S/2015/985, 16 décembre 2015

La situation en ex-Yougoslavie

- Rapport du Secrétaire général sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine, S/24923, 9 décembre 1992
- Rapport du Secrétaire général conformément à la Résolution 871 (1993), S/1994/300, 16 mars 1994
- Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 947 (1994) du Conseil de sécurité, S/1995/222, 22 mars 1995
- Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, La chute de Srebrenica, A/54/549, 15 novembre 1999

La situation au Laos

- Rapport du Secrétaire général sur le Laos, S/4212, 4 septembre 1959

La situation au Myanmar

- Situation des droits de l'homme au Myanmar, A/63/356, 17 septembre 2008
- Situation des droits de l'homme au Myanmar, A/67/383, 25 septembre 2012

La situation au Rwanda

- Rapport du Secrétaire général sur le Rwanda, S/26488, 24 septembre 1993
- Rapport spécial du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda, S/1994/470, 20 avril 1994
- Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux, La situation des droits de l'homme au Rwanda, A/49/508-S/1994/1157, 13 octobre 1994

La situation au Soudan

- Rapport du Secrétaire général sur le Soudan du Sud, S/2016/341, 13 avril 2016

La situation au Sri Lanka

- Report of the Secretary-general's internal review panel on United Nations Action in Sri Lanka, November 2012 [en ligne]. Consulté le 13 juillet 2013. Url : http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf

Sur la diplomatie préventive

- Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992
- Les fruits de la diplomatie préventive, S/2011/552, 26 août 2011
- Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits, A/66/811, 25 juin 2012

- Preventing Diplomacy: delivering results, septembre 2011, [en ligne]. Consulté le 13 mars 2013. Url : http://www.un.org/undpa/sites/www.un
- .org.undpa/files/SG%20Report%20on%20Preventive%20Diplomacy.p
df
- Questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales, A/70/400, 30 septembre 2015

Sur l'activité de l'organisation

- Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/64/1, 2009
- Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/65/1, 2010
- Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/66/1, 2011
- Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/69/1, 2014
- Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/70/1, 2015

Sur la prévention des conflits armés

- Prévention des conflits armés, A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001
- Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, A/60/891, 18 juillet 2006
- Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2017/414, 10 mai 2017

Sur la prévention du génocide et la responsabilité de protéger

- Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du Plan d'action en cinq points et les activités du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, E/CN.4/2006/84, 9 mars 2006
- La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009
- Rapport du Secrétaire général : Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger, A/64/864, 14 juillet 2010

- Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/65/877, 27 juin 2011
- Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, A/66/874, 25 juillet 2012
- Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention, A/67/929, 9 juillet 2013
- Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger, A/68/947, 11 juillet 2014
- Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/69/981, 13 juillet 2015
- La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective, A/70/999, 22 juillet 2016

Sur l'État de droit

- Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616, 23 août 2004
- Unissons nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'État de droit, A/61/636-S/2006/980, 14 décembre 2006

Sur la sécurité humaine

- Suite donnée à la résolution 64/291 de l'Assemblée générale sur la sécurité humaine, A/66/763, 5 avril 2012

Sur le développement, la sécurité et le respect des droits de l'homme

- Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, A/59/2005, 24 mars 2005

b. Documents du Bureau conjoint des Conseillers spéciaux chargés de la prévention des génocides et de la responsabilité de protéger

- Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides sur la mission qu'il a effectuée du 22 novembre au 5 décembre 2008 dans la région des Grands Lacs concernant la situation dans le Nord-Kivu, S/2009/151, 19 mars 2009

- Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides sur la mission en Guinée (7-22 mars 2010)
- Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, « La prévention de l'incitation : options stratégiques pour l'action », 2013
- Bureau conjoint des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse des atrocités criminelles : un outil de prévention, juillet 2014
- DIENG A., Statement by United Nations Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide, on his visit to the Democratic Republic of the Congo, [en ligne] 24 juin 2017. Consulté le 25 juin 2017. Url : https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/24062017%20Statement_SA%20Mission%20to%20DRC%20Final.pdf.

c. Lettres et télégrammes

Lettres du Secrétaire général adressées au Président du Conseil de sécurité

- Lettre datée du 13 juillet 1960, S/4381, 13 juillet 1960
- Lettre datée du 25 novembre 1979, S/13646, 25 novembre 1979
- Lettre datée du 23 septembre 1980, S/14196, 23 septembre 1980
- Lettre datée du 25 septembre 1980, S/14197, 25 septembre 1980
- Lettre datée du 20 mai 1982, S/15099, 20 mai 1982
- Lettre datée du 15 août 1989, S/20789, 15 août 1989
- Lettre datée du 9 février 1993, S/25274, 10 février 1993
- Lettre datée du 24 mai 1994, S/1994/674, 27 mai 1994
- Lettre datée du 23 février 1995, S/1995/157, 24 février 1995
- Lettre datée du 25 juillet 1996, S/1996/682, 22 août 1996
- Lettre datée du 18 mars 1999, S/1999/339, 18 mars 1999
- Lettre datée du 26 mars 1999, S/68/947, 26 mars 1999
- Lettre datée du 15 décembre 1999, S/1999/1257, 16 décembre 1999
- Lettre datée du 12 juillet 2004, S/2004/567, 13 juillet 2004

- Lettre datée du 31 janvier 2005, S/2005/60, 1er février 2005
- Lettre datée du 31 août 2007, S/2007/721, 7 décembre 2007
- Lettre datée du 18 mars 2009, S/2009/151, 19 mars 2009

Autres lettres et télégrammes

- Télégramme en date du 25 juin 1950 adressé au Secrétaire général par la Commission des Nations Unies pour la Corée, au sujet de l'agression contre la République de Corée, S/1496
- Lettre datée du 3 septembre 2008, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Burkina Faso auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2008/590

d. Plans d'action

- Plan d'action de Fez : Le rôle des chefs religieux dans la prévention de l'incitation qui pourrait conduire à des crimes odieux (23-24 avril 2015).
- Plan d'action de l'Europe : Réunion sur le rôle des dirigeants religieux et des organisations religieuses de la Région européenne dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes odieux (16-18 septembre 2015)
- Plan d'action du Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) : réunion sur le rôle des dirigeants religieux et des organisations religieuses de la région MENA dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes odieux (11-12 novembre 2015)
- Plan d'action des Amériques : Rencontre avec les chefs religieux et organisations religieuses de la région des Amériques sur leur rôle dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes atroces (28 février - 1er mars 2016)
- Plan d'action de l'Afrique: Rencontre avec les chefs religieux et organisations religieuses de la région de l'Afrique sur leur rôle dans la prévention de l'incitation à la violence qui pourrait conduire à des crimes atroces (9 – 10 mai 2016)

e. Déclarations du Secrétaire général

La situation au Burundi

- Le Secrétaire général salue le début officiel des travaux de la Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi, SG/SM/16445-AFR/3049, 2 janvier 2015
- Burundi : M. Ban condamne la violence après l'annonce de la candidature du Président actuel aux futures élections et demande une enquête sur les décès survenus lors des dernières manifestations, SG/SM/16712-AFR/3125, 28 avril 2015
- Le Secrétaire général lance un appel urgent au calme et à la retenue au Burundi, SG/SM/16747-AFR/313, 14 mai 2015
- Le Secrétaire général est encouragé par le dialogue politique en cours, mais préoccupé par la situation des réfugiés, SG/SM/16777-AFR/3141, 22 mai 2015
- Assassinat d'un opposant burundais : le Secrétaire général y voit « un rappel poignant » aux dirigeants de la nécessité de faire preuve de responsabilité pour résoudre la crise politique actuelle, SG/SM/16781-AFR/3143, 23 mai 2015
- Le Secrétaire général exhorte les autorités nationales à mettre rapidement en œuvre les mesures adoptées par le Sommet des états d'Afrique de l'Est, SG/SM/16819-AFR/3151, 4 juin 2015,
- Le Secrétaire général appelle les autorités nationales à étudier sérieusement la proposition de reporter les élections afin de garantir un processus inclusif, pacifique et transparent, SG/SM/16874-AFR/3163, 26 juin 2015
- Le Secrétaire général se dit préoccupé par l'insistance du Gouvernement à organiser les élections le 29 juin en dépit de l'environnement politique et sécuritaire, SG/SM/16886-AFR/3167-PKO/502, 28 juin 2015
- Le Secrétaire général appelle à la tenue pacifique du scrutin présidentiel et à la reprise d'un dialogue franc entre toutes les parties, SG/SM/16956-AFR/3182, 20 juillet 2015

- M. Ban Ki-Moon prend note du déroulement pacifique du scrutin présidentiel au Burundi et appelle les parties à participer au dialogue politique, SG/SM/16960-AFR/3183, 23 juillet 2015
- Le Secrétaire général condamne l'assassinat du général Adolphe Nshimirimana et réitère son appel à un dialogue politique sous la facilitation du Président ougandais, SG/SM/16986-AFR/3188, 3 août 2015,
- Le Secrétaire général condamne la tentative d'assassinat du défenseur des droits l'homme Pierre Claver Mbonimpa et souligne la nécessité d'un dialogue politique inclusif au Burundi, SG/SM/16988-AFR/3190, 3 août 2015
- Au quinzième anniversaire de l'Accord d'Arusha, M. Ban rappelle aux Burundais qu'« aussi grands que les différends puissent paraître, ils sont bien plus modestes que le prix d'un retour à la violence », SG/SM/17037-AFR/3204, 28 août 2015
- Le Secrétaire général condamne l'assassinat de l'ancien chef d'état-major, Jean Bikomagu, et se dit troublé par la tendance à une violence politiquement motivée, SG/SM/17011-AFR/3197, 17 août 2015
- Le Secrétaire général appelle le Président Pierre Nkurunziza à poursuivre dans la voie de l'inclusivité et de la réconciliation au Burundi, SG/SM/17021-AFR/3200, 20 août 2015
- Le Secrétaire général exhorte les autorités à enquêter sur le meurtre de neuf civils et de deux policiers à Bujumbura, SG/SM/17226-AFR/3245, 15 octobre 2015
- Le Secrétaire général profondément préoccupé par l'escalade de la violence au Burundi , SG/SM/17305-AFR/3257, 6 novembre 2015
- Le Secrétaire général condamne les derniers assassinats à Bujumbura et exhorte le Gouvernement du Burundi à mener une enquête approfondie, SG/SM/17308-AFR/3260, 9 novembre 2015
- Le Secrétaire général condamne les attaques menées ce matin contre deux camps militaires à Bujumbura, SG/SM/17408-AFR/3288, 11 décembre 2015

- Burundi: le Secrétaire général se félicite de la reprise du dialogue et appelle les dirigeants politiques burundais à placer la paix au-dessus des intérêts partisans, SG/SM/17439-AFR/3297, 31 décembre 2015

Le génocide des Tutsis au Rwanda

- Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies à l'occasion de la journée de réflexion sur le génocide au Rwanda, SG/SM/9245-AFR/893-HR/CN/1077, 7 avril 2004

4. Institutions et organes spécialisés

a. Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe

- Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, Sendai, 18 mars 2015
- The human cost of weather related desasters 1995-2015. [en ligne]. Consulté le 16 juin 2016. Url : http://www.unisdr.org/files/46796_cop21weatherdisast ersreport2015.pdf.

b. Conseil des droits de l'homme

Résolutions et projets de résolutions

- Projet de résolution du Conseil des droits de l'homme, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, 25 mars 2008, A/HRC/7/l.26
- Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 21 mars 2013, Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée, A/HRC/RES/22/13, 9 avril 2013.
- Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 17 décembre 2015, Prévention de la détérioration de la situation des droits de l'homme au Burundi, A/HRC/RES/S-24/1, 22 décembre 2015

Rapports

- Application de la Résolution 60/251 de l'Assemblée générale du 15 mars 2006 intitulée « Conseil des droits de l'homme », Rapport de la Mission de haut niveau sur la situation des droits de l'homme au Darfour présenté en application de la résolution S-4/101* du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/4/80, 9 mars 2007
- Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, suivi et application de la déclaration et du programme d'action de Durban, A/HRC/7/19, 20 février 2008
- Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du secrétaire général, rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan d'action en cinq points et les activités du conseiller spécial pour la prévention du génocide, A/HRC/7/37, 18 mars 2008
- Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, A/HRC/10/30, 18 février 2009
- Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la prévention du génocide, A/HRC/10/25, 9 mars 2009
- Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires sommaires ou arbitraires, M. Philip Alston, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, Mission en République centrafricaine, Conseil des droits de l'homme, onzième session, additif, A/HRC/11/2/Add.3, 27 mai 2009
- Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits

de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo, août 2010

- Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, Conseil des droits de l'homme, 7 janvier 2012, A/HRC/22/33
- Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 22 février 2012, A/HRC/19/69
- Exposé écrit présenté par International Federation of ACAT (Action by Christians for the Abolition of Torture), organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif spécial, A/HRC/23/NGO/14, 16 mai 2013
- Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali, A/HCR/23/57, 26 juin 2013
- Rapport de la commission d'enquête sur les droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/25/63, 7 février 2014
- Rapport préliminaire de l'Experte indépendante sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine, Marie-Thérèse Keita Bocoum*, A/HRC/26/53, 30 mai 2014,
- Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences, Mme Gulnara Shahinian - Additif - Mission de suivi en Mauritanie, A/HRC/27/53/add.1, 26 août 2014
- ZEID AL HUSSEIN Z., Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Allocution, CS/12151, 10 décembre 2015
- Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa mission au Burundi, A/HRC/31/55/Ad.2, 30 décembre 2015

c. Conseil économique et social

- Examen des faits nouveaux intervenus dans les domaines qui ont déjà fait l'objet d'une étude ou d'une enquête de la part de la sous-commission, Version révisée et mise à jour de l'Étude sur la question de la prévention et de la répression du crime de génocide établie par M.B. Whitaker, E/CN.4/Sub.2/1985/6, 2 juillet 1985
- Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou qu'elles se produisent dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Additif, Rapport présenté par M. Waly Bacre Ndiaye, rapporteur spécial, sur la mission qu'il a effectuée au Rwanda du 8 au 17 avril 1993, E/CN.4/1994/7/add.1, 11 août 1993

d. Commission du droit international

- Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et commentaires y relatifs, 1996
- Rapport de la Commission du droit international, Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/56/10, 2001
- Rapport de la Commission du droit international, A/61/10, 2006
- La protection des personnes en cas de catastrophe, Mémoire du Secrétariat, A/CN.4/590, 11 décembre 2007
- Rapport de la Commission du droit international, A/63/10, 2008
- Rapport de la Commission du droit international, A/64/10, 2009
- Septième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, A/CN.4/610, 27 mars 2009
- Rapport de la Commission du droit international, A/66/10, 2011.

- La responsabilité des organisations internationales, Commentaires et observations des organisations internationales, A/CN.4/637, 14 février 2011
- Premier rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/680, 17 février 2015
- Crimes contre l'humanité, Texte des projets d'articles provisoirement adoptés par le Comité de rédaction les 28 et 29 mai et les 1er et 2 juin 2015, A/CN.4/L.853, 2 juin 2015
- Deuxième rapport sur les crimes contre l'humanité par Sean D. Murphy, Rapporteur spécial, A/CN.4/690, 21 janvier 2016

e. Comité contre la torture

- Examen par le Comité contre la torture de l'application de la Convention en République arabe syrienne en l'absence du rapport spécial demandé conformément au paragraphe 1, *in fine*, de l'article 19 de la Convention, CAT/C/SYR/CO/1/Add.2, 29 juin 2012

f. Comité des droits de l'homme

- Examen des rapports présentés par les États parties en vertu l'article 40 du pacte, Observations finales du Comité des droits de l'homme, Mali, CCPR/CO/77/MLI, 16 avril 2003
- Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, Observations finales du comité des droits de l'homme, République Démocratique du Congo, CCPR/C/COD/CO/3, 26 avril 2006

g. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

- Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, A/57/18, 2002
- Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, A/62/18, 2007

h. Organisation mondiale de la santé

- Rapport annuel des statistiques sanitaires mondiales 2013

i. Programme des Nations Unies pour le développement

- Rapport mondial sur le développement humain, 1994

5. Autres documents

- Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies, PC/20, 23 décembre 1945
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Fiche pays République centrafricaine », janvier 2005
- Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, « Perspectives économiques en Afrique 2013, Thème spécial : Transformation structurelle et ressources naturelles », 27 mai 2013, 377 p
- ELIASSON Jan, Deputy Secretary-General's remarks at briefing of the General Assembly on Rights Up Front, 17 décembre 2013. [en ligne]. Consulté le 19 juin 2016. Url :https://www.un.org/sg/en/content/dsg/statement/2013-12-17/deputy-secretary-generals-remarks-briefing-general-assembly-rights
- United Nations Development Group, "Rights Up Front" Detailed Action Plan, January 2014
- Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, 17 novembre 2014

B. Traités et conventions

1. Traités et conventions à vocation universelle

- Pacte de la Société des Nations, Versailles, 28 juin 1919
- Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Paris, 9 décembre 1948
- Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Genève, 12 août 1949
- Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, Genève, 12 août 1949
- Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, Genève, 12 août 1949
- Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949
- Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armés, La Haye, 14 mai 1954
- Premier protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye, 14 mai 1954
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 7 mars 1966
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966
- Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966
- Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, New York, 26 novembre 1968
- Convention de Vienne sur le droit des Traités, Vienne, 23 mai 1969
- Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou toxines et sur leur destruction, 10 avril 1972
- Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, New York, 30 novembre 1973
- Convention sur l’interdiction d’utiliser des techniques de modification de l’environnement, New York, 10 décembre 1976

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), Genève, 8 juin 1977
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), Genève, 8 juin 1977
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 18 décembre 1979
- Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. Genève, 10 octobre 1980
- Protocole relatif aux éclats non localisables, Genève, 10 octobre 1980
- Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III à la Convention CAC de 1980), Genève, 10 octobre 1980
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 10 décembre 1984
- Convention internationale contre l'apartheid dans les sports, New York, 10 décembre 1985
- Convention internationale des droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989
- Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, New York, 15 décembre 1989
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, New York, 18 décembre 1990
- Amendement à l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 15 janvier 1992
- Accord portant création du Fonds pour le progrès des populations autochtones de l'Amérique latine et des Caraïbes, Madrid, 24 juillet 1992

- Amendements au paragraphe 7 de l'article 17 et au paragraphe 5) de l'article 18 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants, New York, 8 septembre 1992
- Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, Paris, 13 janvier 1993
- Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV à la Convention CAC de 1980), Genève, 13 octobre 1995
- Amendement au paragraphe 2 de l'article 43 de la Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 12 décembre 1995
- Amendement au premier paragraphe de l'article 20 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 22 décembre 1995
- Protocole II sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996, Genève, 3 mai 1996
- *Convention* sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des *mines antipersonnel* et sur leur destruction, Oslo, 18 septembre 1997
- Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye, le 26 mars 1999
- Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 6 octobre 1999
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, New York, 25 mai 2000
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, New York, 25 mai 2000
- Amendement de l'article 1 de la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui

peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, Genève, 21 décembre 2001

- Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, New York, 18 décembre 2002
- Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V à la Convention CAC de 1980), 28 novembre 2003
- *Protocole* additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel *(*Protocole III*)*, Genève, 8 décembre 2005
- Convention relative aux droits des personnes handicapées, New York, 13 décembre 2006
- Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, New York, 13 décembre 2006
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, New York, 20 décembre 2006
- Convention sur les armes à sous-munitions, Dublin, 30 mai 2008
- Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 10 décembre 2008
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, New York, 19 décembre 2011
- Traité sur le commerce des armes, New York, 2 avril 2013

2. Traités et conventions adoptés en Europe

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950
- Charte sociale européenne, Turin, 18 octobre 1961
- Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, Strasbourg, 25 janvier 1974

- Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, Strasbourg, 28 janvier 1981
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants Strasbourg, 26 novembre 1987
- Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 5 novembre 1992
- Traité sur l'Union européenne (version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), 7 février 1992 (26 octobre 2012)
- Convention-Cadre sur la protection des minorités nationales, Strasbourg, 1er février 1995
- Convention européenne sur les droits de l'enfant, Strasbourg, 25 janvier 1996
- Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine : convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine, Oviedo, 4 avril 1997
- Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains Warsaw, 16 mai 2005
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Nice, 7 décembre 2000
- Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique Istanbul, 11 mai 2011

3. Traités et conventions adoptés dans les Amériques

- Charte de l'Organisation des États Américains, Bogota, 30 avril 1948
- Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, Bogota, 30 avril 1948
- Convention américaine des droits de l'homme, San José, 22 novembre 1969

- Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, Cartagena de Indias, 9 décembre 1985
- Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, Belém do Pará, 9 juin 1994
- Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, Belém do Pará, 9 juin 1994
- Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes handicapées, Ciudad Guatemala, 7 juin 1999
- Déclaration de principes sur la liberté d'expression, 2000
- Commission interaméricaine des Droits de l´Homme, Principes et bonnes pratiques de protection des personnes privées de liberté dans les Amériques, Washington, 13 mars 2008
- Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, 6 juin 2013
- Convention interaméricaine contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance, 6 juin 2013

4. Traités et conventions adoptés en Afrique

- Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Addis-Abeba, 10 septembre 1969
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981
- Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Addis Abéba, 11 juillet 1990
- Convention de l'Organisation de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Tunis, 14 juin 1994
- Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, Maputo, 11 juillet 2003

- Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, Mabuto, 11 juillet 2003
- Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine, Abuja, 31 janvier 2005
- 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 de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, Nairobi, 1er décembre 2006
- Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, Addis Abeba, 30 janvier 2007
- Protocole portant statut de la cour africaine de justice et des droits de l'homme, 1 juillet 2008

5. Traités et conventions adoptés au sein de la Ligue des États arabes

- Charte arabe des droits de l'homme, Tunis, 23 mai 2004

6. Traités et conventions adoptés au sein de Association des nations de l'Asie du Sud-Est

- Déclaration des droits humains de l'ASEAN, Phnom Penh, 18 novembre 2012
- Convention de l'ASEAN contre le terrorisme, Bandar Seri Begawan, 5 novembre 2001
- Treaty on mutual legal assistance in criminal matters, Kuala Lumpur, 29 novembre 2004
- Convention de l'ASEAN sur le contre-terrorisme, Cebu, 13 janvier 2007

7. Autres traités

- Protocole de Londres entre les gouvernements des États unis d'Amérique, du Royaume-Uni et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques,

relatif aux zones d'occupation en Allemagne et à l'administration du "Grand Berlin", Londres, 12 septembre 1944
- Accords de Yalta, Yalta, 11 février 1945
- Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et statut du tribunal international militaire, Londres, 8 août 1945
- Pacte national entre le gouvernement et le bureau de coordination des mouvements et fronts unifiés de l'Azaouad, Bamako, 11 avril 1992
- The Israeli-Palestinian Interim Agreement (Oslo II), Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, Washington, DC, September 28, 1995
- Kenya, Agreement on the Principles of Partnership of the Coalition Government, 28 February 2008

C. Documents de la Cour pénale internationale

(Les jugements et arrêts sont intégrés à l'Index de la jurisprudence)

- Statut, Rome, 17 juillet 1998
- Règlement financier et règles de gestion financière Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, première session, New York, 3-10 septembre 2002
- Elément des crimes, New York, 9 septembre 2002
- Rapport du Groupe de travail sur les amendements, ICC-ASP/10/32, 9 décembre 2011
- Bureau du Procureur CPI, Rapport sur les activités du Bureau du Procureur en matière d'examens préliminaires, 13 décembre 2011
- Lettre de Malick Coulibaly, Ministre de la Justice malien à Madame la Procureur près la Cour pénale internationale, Objet : Renvoi de la situation au Mali, Bamako, 13 juillet 2012
- Situation en Colombie, Rapport Intérimaire, novembre 2012

- Le Bureau du Procureur, Situation au Mali, Rapport établi au titre de l'article 53-1, 16 janvier 2013
- Déclaration de Fatou BENSOUDA, Procureur de la Cour pénale internationale, au sujet des récentes violences préélectorales au Burundi, 8 mai 2015
- Déclaration de Fatou BENSOUDA, Procureur de la Cour pénale internationale, au sujet des récentes violences préélectorales au Burundi, 6 novembre 2015
- Déclaration de Fatou BENSOUDA, Procureur de la Cour pénale internationale, à propos de l'examen préliminaire entamé dans le cadre de la situation au Burundi, 25 avril 2016

D. Documents d'organisations régionales et sous-régionales

Union européenne

- Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine
- Action commune 2006/202/PESC du Conseil du 27 février 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA)
- Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)
- Résolution du Parlement européen sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft Law), adoptée le 4 septembre 2007, 2007/2028(INI)
- Parlement européen, Proposition de résolution déposée à la suite des déclarations du Conseil européen et de la Commission européenne, B6-0028/2008, 14 janvier 2008
- European Union Election Observation Mission Kenya Final Report, General Elections 27 December 2007, 3 avril 2008

Conseil de l'Europe

- Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), rapport sur le contrôle démocratique des forces armées, CDL-AD(2008)004, Adopté par la Commission de Venise lors de sa 74e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008), 23 avril 2008

Union africaine

- La Médiation dans les processus de paix, Aspects thématiques, Manuel pratique pour l'Union africaine, Tome 2, 2013

Commission africaine des droits de l'homme

- Commission africaine des droits de l'homme, Résolution sur la situation des droits de l'homme au Kenya, 4e Session extraordinaire à Banjul, Gambie, 17 au 23 février 2008

Organisation de l'unité africaine

- Rapport sur le génocide au Rwanda, mai 2000

Autres

- Organisation internationale de la francophonie, « Sécurité humaine : Clarification du concept et approches par les organisations internationales, quelques repères », Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, document d'information, janvier 2006, 32 p.
- Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), La responsabilité de protéger, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 18 décembre 2001, 116 p.

E. Documents d'entités nationales

France

- Décret portant abolition définitive de l'esclavage dans les colonies françaises, 27 avril 1948
- Loi française n° 91-1406 portant diverses dispositions d'ordre social, 31 décembre 1991

- Conseil d'État, Rapport public 2001, Jurisprudence et avis de 2000, Les autorités administratives indépendantes, Paris : la Documentation française, Coll. Études et documents, Conseil d'État, 2013, 471 p.
- Conseil d'État, Étude annuelle 2013 - Le droit souple, Paris : la Documentation française, Coll. Études et documents, Conseil d'État, 2013, 297 p.
- LOI n° 2013-404 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, 18 mai 2013.

Mali

- Loi n° 01-079 portant Code pénal, 20 août 2001
- Loi n° 01-080 portant Code de procédure pénal, 20 août 2001
- Commission nationale des droits de l'homme, Rapport annuel 2010, mars 2011
- Commission nationale des droits de l'homme, Rapport annuel 2012, 23 juillet 2013
- Commission nationale des droits de l'homme, Rapport annuel 2013, juillet 2014

Maroc

- Constitution du Royaume du Maroc, 1er juillet 2011

Mauritanie

- Constitution, 28 novembre 1960
- République islamique de Mauritanie, Loi n° 2007 – 048 du 3 septembre 2007 portant incrimination de l'esclavage et réprimant les pratiques esclavagistes, Journal officiel, 2007-10-30, n° 1154
- Cour Nationale des Droits de l'Homme mauritanienne, Rapport annuel 2008-2009, Nouakchott, août 2009
- Loi Constitutionnelle n° 2012-015 portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991, 20 mars 2012

F. Documents d'organisations non gouvernementales

Amnesty International

- Bulletin mensuel, octobre 1993, n° d'index : NWS 21/007/1993, 30 septembre 1993
- « Journée des disparus : les familles ne connaissent toujours pas la vérité et n'ont toujours pas obtenu justice », Bulletin d'information 148/02, 30 août 2002
- « Amnesty International appelle le gouvernement kenyan, les candidats aux élections et les partis politiques à respecter et protéger les droits humains », Déclaration publique, Kenya, 18 décembre 2007
- Rapport 2012, « La situation des droits humains dans le monde », 24 mai 2012
- Rapport, « Mali, Conclusions préliminaires d'une mission de quatre semaines, Atteintes graves aux droits humains », 7 juin 2013
- « République centrafricaine. Crimes de guerre et crimes contre l'humanité à Bangui », 19 décembre 2013, [en ligne]. Consulté le 23 décembre 2013. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2013/12/central-african-republic-war-crimes-and-crimes-against-humanity-bangui/
- Rapport 2014/15, La situation des droits humains dans le monde, 25 février 2015
- « Burundi. Violente répression des droits humains à l'approche des élections », [en ligne], 29 avril 2015. Consulté le 29 avril 2015. Url : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/04/burundi-brutal-clampdown-on-human-rights-in-run-up-to-the-elections/
- Communiqué de presse du 26 mai 2015 portant sur la torture et les exécutions sommaires de prisonniers
- Commission du droit international, « Deuxième rapport sur les crimes contre l'humanité : aspects positifs et motifs de préoccupation », juin 2016

Asia Pacific Center for the Responsibility to Protect

- « Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect », Myanmar/Burma Briefing n°2, 16 mai 2008

Comité international de la Croix-Rouge – Société nationales Croix Rouge

- Droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme – Similitudes et différences, fiche technique élaborée par les Services consultatifs, février 2003
- « L'intégration du droit », Genève : CICR, 2007
- « République centrafricaine : l'accès aux victimes reste difficile », Point sur les activités n° 12/38, 23 février 2012

Fédération internationale des droits de l'homme

- « Guinée : pour en finir avec l'impunité », [en ligne], 24 décembre 2009. Consulté le 4 janvier 2015. Url : Fidh.org/guinee-pour-en-finir-avec-l-impunité-7362.
- Fédération internationale des droits de l'homme, « Guinée-Conakry, 1 an après le massacre du 28 septembre 2009, Nouveau pouvoir, espoir de justice ? », septembre 2010

Human Rights Watch

- Human Rights Watch Arms Project, « arming Rwanda », The Arms Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan War, Vol 6, n°1, janvier 1994
- « Western Sahara, Keeping it Secret. The United Nations Operation in the Western Sahara », octobre 1995, vol. 7, n° 7, 32 p.
- « Zimbabwe, Evicted and Forsaken Internally displaced persons in the aftermath of Operation Murambatsvina », Rapport, Vol.17, No. 16(A), décembre 2005
- Rapport, « Je peux encore sentir l'odeur des morts », La crise oubliée des droits humains en République centrafricaine, décembre 2013
- « Ukraine : Les armes à sous-munitions font de nouvelles victimes parmi les civils », Communiqué de presse du 19 mars 2015

International Crisis Group

- « Le Kenya en crise », Rapport Afrique N°137, 21 février 2008

- « Burundi : la paix sacrifiée ? », Crisis Group Briefing, Afrique n°111 Nairobi/Brussels, 29 mai 2015

Médecin sans frontière

- « Génocides des Rwandais Tutsis 1994 », Prises de paroles publiques, 2013

Autres

- FIDH, Africa watch, Union interafricaine des droits de l'homme et des peuples, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, « Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990, (7 - 21 janvier 1993) », Rapport final, mai 1993
- Comité de coordination des actions des ONG au Mali, « La gestion des ressources naturelles au Mali », Ed. Sahélienne, 95 p.
- Amnesty International, FIDH, Human Rights Watch and International Crisis Group, « Joint NGO Statement Urging Coordinated Global Response to the Escalating Human Rights Crisis in Burundi », 12 novembre 2015

Index de la jurisprudence

(les chiffres marqués en gras renvoient aux numéros des paragraphes)

Dans un souci de clarté, les jurisprudences sont classées par juridictions. Nous précisons ici que l'ordre est fonctionnel.

A. Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Le Procureur c. Aleksovski, Affaire No. IT-95-14/1-A, *Arrêt*, 24 mars 2000, 161 **161**

Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No. IT-02-60-T, *Jugement*, 17 janvier 2005 **58, 66, 79, 100, 142, 161, 428, 445**

Le Procureur c. Blagojević et Jokić, Affaire No IT-02-60-A, *Arrêt*, 9 mai 2007 **161**

Le Procureur c. Blaškić, Affaire No. IT-95-14-T, *Jugement, 3 mars* 2000 **58, 66, 79, 100, 142, 161, 428**

Le Procureur c. Blaškić, Affaire No. IT-95-14-A, *Arrêt*, 29 juillet 2004 **161**

Le Procureur c. Boškoski et Tarčulovski, Affaire No. IT–04–82-T, *Jugement*, 10 juillet 2008 **41, 163, 206, 445**

Le Procureur c. Brđjanin, Affaire No. IT-99-36-T, *Jugement*, 1 septembre 2004 **70, 142, 445**

Le Procureur c. Delalic et al., « *Affaire Čelebići* », No. IT-96-21-T, *Jugement*, 16 nov. 1998 **445**

Le Procureur c. Delalic et al., « *Affaire Čelebići* », No. IT-96-21-A, *Arrêt*, 20 février 2001 **161, 206, 428**

Le Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-T, Jugement portant condamnation, 22 novembre 1996 **67, 353**

Le Procureur c. Erdemović, Affaire No. IT-96-22-A, *Arrêt*, 7 octobre 1997 **72, 148**

Le Procureur c. Furundžija, Affaire No. IT-95-17/1-T, *Jugement*, 10 décembre 1998 **353**

Le Procureur c. Galić, Affaire No. IT-98-29-A, *Arrêt*, 30 novembre 2006 **66, 101**

Le Procureur c. Hadžihasanović et Kubura, Affaire No. IT-01-47-T, *Jugement*, 15 mars 2006 **428**

Le Procureur c. Hadžihasanović et Kubura, Affaire No. IT-01-47-A, *Arrêt*, 22 avril 2008 **161**

Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-T, *Jugement*, 16 novembre 2005 **428**

Le Procureur c. Halilović, Affaire No. IT-01-48-A, *Arrêt*, 16 octobre 2007 **161, 206, 445**

Le Procureur c. Haradinaj et al, Affaire No. IT-04-84-T, *Jugement*, 3 avril 2008 **41, 206**

Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-T, *Jugement*, 14 décembre 1999 **70**

Le Procureur c. Jelisić, Affaire No. IT-95-10-A, *Arrêt*, 5 juillet 2001 **83, 97, 208**

Le Procureur c. Karadžić et Mladić, Affaires n° IT-95-5-R61 et IT-95-18-R61, *Examen des actes d'accusation dans le cadre de l'art. 61 du Règlement de procédure et de preuve*, 11 juillet 1996 **73**

Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-T, *Jugement*, 26 février 2001 **79, 445**

Le Procureur c. Kordić et Čerkez, Affaire No. IT-65-14/2-A, *Arrêt*, 17 décembre 2004 **42, 58, 206**

Le Procureur c. Krajišnik, Affaire No. IT-00-39-T, *Jugement*, 27 septembre 2006 **58, 100**

Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-T *Jugement*, 2 août 2001 **70, 71, 73**

Le Procureur c. Krstić, Affaire No. IT-98-33-A, *Arrêt*, 19 avril 2004 **70, 71, 72, 83, 97, 208**

Le Procureur c. Kunarac et al, No. IT-96-23&23/1, *Arrêt*, 12 juin 2002 **42, 43, 58, 66, 79, 99, 100**

Le Procureur c. Kupreškić et al., Affaire No. IT-95-16-T, *Jugement*, 14 janvier 2000 **142**

Le Procureur c. Limaj et al., Affaire No. IT-03-66-T, *Jugement*, 30 novembre 2005 **41, 58, 66, 79, 100, 206**

Le Procureur c. Milošević, No. IT-98-29/1-T, *Jugement*, 12 décembre 2007 **66, 100**

Le Procureur c. Milutinović et al., Affaire No. IT-05-87-T, *Jugement*, 26 février 2009 **142, 428**

Le Procureur c. Mrkšić et al, Affaire No. IT-95-13/1-T, *Jugement*, 27 septembre 2007 **41**

Le Procureur c. Orić, Affaire No. IT-03-68-A, *Arrêt*, 3 juillet 2008 **161, 206**

Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-T, *Jugement*, 10 juin 2010 **71, 83, 97, 98, 142, 161, 208**

Le Procureur c. Popović et al., Affaire No. IT-05-88-A, *Arrêt*, 30 janvier 2015 **71, 206**

Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-T, *Jugement*, 29 octobre 2003 **445**

Le Procureur c. Stakić, Affaire No. IT-97-24-A, *Arrêt*, 22 mars 2006 **43, 69, 70**

Le Procureur c. Strugar, Affaire No. IT-01-42-T, *Jugement*, 31 janvier 2005 **161**

Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-A, *Arrêt*, 15 juillet 1999 **41, 42, 44, 159, 206**

Le Procureur c. Tadić, Affaire No. IT-94-1-AR72, *Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995 **41, 43, 44, 147**

B. Tribunal pénal international pour le Rwanda

Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-T, *Jugement*, 2 septembre 1998 **40, 70, 93, 96, 97**

Le Procureur c. Akayesu, Affaire No. ICTR-96-4-A, *Arrêt*, 1er juin 2001 **90**

Le Procureur c. Bagaragaza, Affaire No. ICTR-05-86-S, *Jugement portant condamnation*, 17 novembre 2009 **93**

Le Procureur c. Bagilishema, Affaire No. ICTR-95-1A-T, *Jugement*, 7 juin 2001 **70**

Le Procureur c. Bagilishema, Affaire No. ICTR-95-1A-A, *Arrêt*, 3 juillet 2002 **161, 206**

Le Procureur c. Bagosora et consorts, Affaire n° ICTR-98-41-T, *Jugement*, 18 décembre 2008 **293, 313**

Le Procureur c. Bikindi, Affaire No. ICTR-01-72-A, *Arrêt*, 18 mars 2010 **93**

Le Procureur c. Gacumbitsi, Affaire No. ICTR-2001-64-T, *Jugement*, 17 juin 2004 **69**

Le Procureur c. Gacumbitsi, Affaire No. ICTR-2001-64-A, *Arrêt*, 7 juillet 2006 **161, 206**

Le Procureur c. Kajelijeli, Affaire No. ICTR-98-44-A, *Arrêt*, 23 mai 2005 **161, 206**

Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-T, *Jugement*, 21 mai 1999 **70, 72, 83**

Le Procureur c. Kayishema et Ruzindana, Affaire No. ICTR-95-1-A, *Arrêt*, 1 juin 2001 **83, 188, 208**

Le Procureur c. Muhimana, Affaire No. ICTR-95-1B-T, *Jugement*, 28 avril 2005 **70, 83**

Le Procureur c. Munyakazi, Affaire No. ICTR ICTR-97-36-A, *Arrêt*, 28 septembre 2011 **93**

Le Procureur c. Musema, Affaire No. ICTR 96-13-T, *Jugement*, 27 janv 2000 **90**

Le Procureur c. Muvunyi, Affaire No. ICTR-2000-55A-T, *Jugement*, 12 septembre 2006 **70**

Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-T, *Jugement*, 3 décembre 2003 **93, 294**

Le Procureur c. Nahimana et al., Affaire No. ICTR-99-52-A, *Arrêt*, 28 novembre 2007 **142**

Le Procureur c. Nchamihigo, Affaire No. ICTR-01-63-A, *Arrêt*, 18 mars 2010 **93**

Le Procureur c. Nyiramasuhuko et al., Affaire No. TPIR-98-42-T, *Jugement et sentence*, 24 juin 2011 **317**

Le Procureur c. Nyiramasuhuko et al., Affaire No. TPIR-98-42-A, *Jugement d'appel*, 14 décembre 2015 **317**

Le Procureur c. Rutaganda, Affaire No. ICTR-96-3-A, *Arrêt*, 26 mai 2003 **90**

Le Procureur c. Rukundo, Affaire No. ICTR-01-70-T, *Jugement*, 27 février 2009 **93**

Le Procureur c. Rukundo, Affaire No. ICTR-01-70-A, *Arrêt*, 20 octobre 2010 **93**

Le Procureur c. Semanza, Affaire No. ICTR-97-20-T, *Jugement*, 15 mai 2003 **69, 83**

C. Cour pénale internationale

Le Procureur c. Bemba, Affaire No. ICC-01/05-01/08-424, *Décision rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, relativement aux charges portées par Le Procureur à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo*, 15 juin 2009	**41**
Situation en République démocratique du Congo, Affaire No. ICC-01/04, *Arrêt relatif à l'appel interjeté par le Procureur contre la décision de la Chambre préliminaire I intitulée Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de mandats d'arrêt en vertu de l'article 58*, 13 juillet 2006	**354**
Le Procureur c. Katanga, Affaire No. ICC-01/04-01/07, *Jugement*, 7 mars 2014	**41, 42, 54, 66, 67, 78, 79, 80, 99, 100, 106**
Le Procureur c. Lubanga, Affaire No. ICC-01/04-01/06, *Jugement*, 10 juillet 2012	**41, 42**
Le Procureur c. Mbarushimana, Affaire No. ICC-01/04-01/10, *Décision relative à la confirmation des charges*, ICC-01/04-01/10-465-Red, 16 décembre 2011	**77**
Situation en République du Kenya, Affaire N°ICC-01/09, *Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation en République du Kenya rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome*, 31 mars 2010	**334**

D. Cour européenne des droits de l'homme

A. c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 22 septembre 1998 **14**

Armani da Silva c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 30 mars 2016 **435**

Chraidi c. Allemagne, *Arrêt*, 26 octobre 2006 **435**

Frette c. France, *Arrêt*, 26 février 2002 **435**

Ivanţoc et autres c. Moldova et Russie, *Arrêt*, 8 juillet 2004 **169**

Janowiec et autres c. Russie, *Arrêt*, 21 octobre 2013 **68**

Koku c. Turquie, *Arrêt*, 31 mai 2005, **443**

Kontrova c. Slovaquie, *Arrêt*, 31 mai 2007 **346**

L.C.B. c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 9 juin 1998 **476**

Loizidou c. Turquie, *Arrêt*, 18 décembre 1996 **159**

M.C. c. Bulgarie, *Arrêt*, 4 décembre 2003. **17, 354**

Mahmut Kaya c. Turquie, *Arrêt*, 28 mars 2000 **476**

Mocanu et autres c. Roumanie, *Arrêt*, 17 septembre 2014 **435**

Opuz c. Turquie, *Arrêt*, 9 juin 2009 **436**

Osman c. Royaume-Uni, *Arrêt*, 28 octobre 1998 **346, 444, 476**

Osmanoglu c. Turquie, *Arrêt*, 24 janvier 2008 **432**

Perinçek c. Suisse, *Arrêt*, 15 octobre 2015 **46**

Sargsyan c. Azerbaïdjan, *Arrêt*, 16 juin 2015 **25, 30, 169, 260, 471**

Šilih c. Slovénie, *Arrêt*, 9 avril 2009 **435**

Tagayeva c. Russie, *Arrêt*, 13 avril 2017 **443, 444, 476**

E. Cour interaméricaine des droits de l'homme

González et al. ("Cotton Field") v. Mexico, *Arrêt*, 16 novembre 2009 **17**

Maria da Penha c. Brésil, *Arrêt*, 16 avril 2001 **436**

Velásquez Rodriguez c. Honduras, *Arrêt*, 29 juillet 1988 **364, 436**

F. Cour permanente de justice internationale

Allemagne c. Pologne, Affaire relative à l'Usine de Chorzów, *Arrêt*, 13 septembre 1928 **465**

G. Cour internationale de Justice

1. Procédure contentieuse

Belgique c. Espagne, Affaire de la Barcelona Traction, Light and power Company *Limited*, *Arrêt*, 5 février 1970 **173**

Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt*, 26 février 2007 **12, 14, 16, 42, 73, 97, 159, 426, 428, 429, 431, 434, 435, 444, 451, 453, 456, 459, 463, 465**

Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Arrêt sur les exceptions préliminaires*, 11 juillet 1996 **456**

Croatie c. Serbie, *Application* de la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, *Arrêt*, 3 février 2015 **14, 73**

États-Unis d'Amérique c. Iran, Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, *Arrêt*, 24 mai 1980 **14**

Nicaragua c. États-Unis d'Amérique, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, *Arrêt*, 27 juin 1986 **41, 159, 234**

République démocratique du Congo c. Ouganda, Activités armées sur le territoire du Congo, *Arrêt*, 19 décembre 2005 **42**

Royaume-Uni c. Albanie, Affaire du Détroit de Corfou, *Arrêt*, 9 avril 1949 **465**

2. Procédure consultative

Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, *Avis consultatif*, 21 juin 1971 **259, 412**

Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, *Avis consultatif*, 11 avril 1949 **174**

Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Avis consultatif*, 28 mai 1951 **12, 14, 452**

H. Juridictions nationales

1. Belgique – Tribunal de Première Instance de Bruxelles

71e chambre, R.G. n° 04/4807/A et 07/15547/A, 8 décembre 2010 **457**

2. Pays-Bas – Tribunal de district de La Haye

Affaire n° C/09/295247, *Jugement*, 16 juillet 2014 **458**

Index thématique

(les chiffres renvoient aux numéros des paragraphes)

- A –

Accountability, 7, 420-422

Alerter, 8, 226-230, 328-333

Assistance
- assistance humanitaire, 232-234
- assistance technique, 235-236
- mesures d'assistance, 237-245

- B –

Bonnes pratiques, 387-388

- C -

Cadre d'analyse, 196-207, 279-326

Catastrophes naturelles et sanitaires, 130-134, 136-137, 228

Charte des Nations Unies
- article 99, 179, 230
- chapitre VII, 147, 183, 342

Code de conduite, 410-419

Communauté internationale
- Organisation des Nations Unies, 174-183
- organisations régionales, 184, 272-273, 379-380
- société civile, 185-189, 274-278

Conflit armé, 140-141

Contrôle
- contrôle exercé par des entités non étatiques, 163-165
- contrôle exercé par l'Etat, 159-160
- contrôle exercé par un chef militaire ou autre supérieur hiérarchique, 161-162
- contrôle exercé sur des victimes potentielles, 166-171
- effectif, 159, 161-162
- global, 159

Cour européenne des droits de l'homme
- définition du génocide, 46
- notion de contrôle, 159, 169
- obligation de prévention, 15, 346, 444, 476
- violation du droit à la vie, 432, 435-436, 444, 476

Cour internationale de justice
- interprétation de l'obligation de prévenir le génocide, 425-447
- prévention des dommages, 14

Crime contre l'humanité
- actes de terrorisme, 56-57
- définition, éléments constitutifs de l'infraction, 53-54, 66-68, 79-81, 93-94, 99-101
- obligation de prévenir, 469-471
- réduction en esclavage, 58-61

Crime de guerre
- définition, 40-43
- éléments constitutif de l'infraction, 63-64, 76-77, 90-92, 102-108, 472

- D -

Défaillance de l'Etat, 191, 192-222

Déploiement préventif, 253-256

Dialogues interactifs informels, 25, 179, 376-382, 421

Diplomatie préventive, 249-252, 336

Dissuasion pénale, 352-357

Document final du Sommet mondial
- nature du document, 368-372
- paragraphes 138 et 139, 4

- E -

Education, 358-361

Entités non étatiques, 163-165, 466

Etats, 153-156, 369-370, 377-380

- F -

Facteur de risque
- de fond, 284-291
- se rattachant à la capacité de commettre les crimes, 292-304
- susceptibles de déclencher les comportements criminels, 305-324

- G -

Génocide
- définition, éléments constitutifs de l'infraction, 46-48, 69-72, 82-83, 93-94, 97-98
- des Arméniens, 49
- des Juifs, 50-51

Global Centre for the Responsibility to Protect, 275-277, 330, 347, 381-382, 384, 440

Global Network of R2P Focal Points, 384-385

Groupe à risque
- Hutus au Burundi, 211
- Touareg au Mali, 212

- I -

Ingérence, 2-4, 186, 223, 258, 480

Intégration des textes internationaux, 393-395
International coalition for the Responsibility to Protect, 278, 381-382

- M -

Médiation, 252, 298, 326, 333-338
Menace à la paix, 147, 183

- N -

Nettoyage ethnique, 25, 37, 73-75, 84-87

- O -

Obligation de moyens, 430-437, 442-447

Obligation de résultat, 428-429, 439-441

Obligation de prévenir le génocide
- champ *ratione loci*, *453-458*
- champ *ratione personae*, 450-452
- champ *ratione temporis*, *459-461*

Opération de maintien de la paix
- FORDEPRENU, 256
- FORPRONU, 458
- MINUAR, 299, 457-458

- P -

Partenariat avec la société civile, 408-409

Populations, 166-171

Prévenir
- notion, 8

Prévention
- de l'incitation à la haine, 361
- Prévention de l'aggravation, 243-244
- Prévention de la résurgence, 245
- Prévention des crimes, 242

- R -

Ratification, 392

Réforme du secteur de la sécurité, 407

Réparation, 462-465

Responsabilité
- définition, 7
- de l'Etat pour fait internationalement illicite, 7, 15-16, 463, 464
- de l'entité en charge de la Prévention, 320, 421-422, 481

- S -

Sanctions ciblées, 341-351

Sécurité humaine, 33, 145-146

Sensibilisation, 94, 187, 204, 359-360

Situation à risque
- Burundi, 329
- Kenya, 334

- T -

Tribunal de district de La Haye, 458

Tribunal de Première Instance de Bruxelles, 433, 457

- V -

Violation massive des droits de l'homme, 33, 142-143

Table des matières

Remerciements i

Liste des principales abréviations iii

Sommaire vii

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE

UN MODELE DE PRÉVENTION 43

Titre 1 - Un champ d'application matériel singulier 49

Chapitre 1 - Une liste limitée à des infractions spécifiques 55

Section 1 – L'hétérogénéité des éléments constitutifs des infractions 56

§ 1. Le contexte de perpétration 56

A. Le conflit armé, environnement inhérent au crime de guerre 56

B. Des crimes de masse indépendants d'une situation de conflit armé 61

1. Des génocides détachables du conflit armé 62

a. Le génocide des Arméniens 65

b. Le génocide des Juifs 66

c. Le massacre de Srebrenica 68

2. Des crimes contre l'humanité hors de tout conflit armé 69

a. Les meurtres massifs commis au Katanga 72

b. Les actes de terrorisme 74

c. La pratique généralisée de l'esclavage en Mauritanie 75

§ 2. Le but de la perpétration 78

A. Obtenir des avantages militaires 78

B. S'attaquer à l'humanité 80

1. Attaquer toute population civile 80

2. Détruire un groupe national ethnique, racial ou religieux 84

3. L'exclusion d'une partie de la population d'un territoire 89

§3. La méthode mise en œuvre 91

A. Le crime de guerre, un acte généralement non planifié 91

B. Une organisation rigoureuse 93

1. Une attaque généralisée ou systématique 93

2. Un plan génocidaire 95

3. Une entreprise pour faire disparaître d'un territoire des personnes exclues 97

Section 2 – La diversité des caractéristiques propres à l'auteur du crime 99
§ 1. La « figure-type » du perpétrateur 100
A. Des personnes en charge de la sécurité 100
B. Des individus de professions diverses 102
§ 2. L'élément moral 104
A. Une *mens rea* capitale pour le génocide et le crime contre l'humanité 105
1. Le *dol spécial* du génocide : un élément constitutif caractérisé 105
2. Le dol spécial du crime contre l'humanité : un élément constitutif à caractériser 107
B. Une *mens rea* secondaire pour le crime de guerre 108
1. Une absence d'intention ? 109
2. Une intention déduite de l'*actus reus* 111
Chapitre 2 – Une liste non extensible 115
Section 1 – Une dynamique réelle de prévention de toute violation des droits de l'homme 115
§1. Des violations directement associées aux crimes de masse 118
A. Un système onusien actif 118
B. Des organisations régionales mobilisées 120
§2. Des violations plus éloignées des crimes de masse 123
A. Un système onusien tourné vers la prévention 124
B. Des systèmes régionaux axés sur la prévention 126
Section 2 – Des initiatives non abouties d'élargissement du champ matériel 130
§1. Des situations de catastrophe non imputables à l'homme 130
A. L'exclusion théorique des catastrophes naturelles et sanitaires 131
B. L'exclusion des catastrophes naturelles et sanitaires par la pratique 134
1. L'épidémie de choléra au Zimbabwe en 2007-2008 134
2. Le cyclone Nargis en Birmanie en 2008 136
§2. Des situations imputables à l'homme 138
A. Des menaces singulières 138
1. Le conflit armé 138
2. Les violations massives des droits de l'homme 141
B. Des menaces générales 143
1. Une menace impossible à prévenir, la situation d'insécurité humaine 143
2. La menace à la paix, une menace non prévisible 145
Conclusion du Titre 1 149

Titre 2 – Un dispositif de prévention spécifique 151
Chapitre 1 – Des acteurs reconnus 153
Section 1 – L'État porteur de la responsabilité principale 154
§1. L'État un titulaire légitime 155
§2. Le contrôle effectif, un critère efficace 159
A. Un contrôle sur les auteurs potentiels d'actes illicites 159
1. Le contrôle exercé par des autorités étatiques 160
2. Le contrôle exercé par un supérieur hiérarchique 163
3. Un contrôle exercé par des entités collectives non étatiques 165
B. Vers un contrôle sur les victimes potentielles 169
Section 2 – La Communauté internationale porteuse de la responsabilité subsidiaire 177
§1. La place prépondérante de l'Organisation des Nations Unies 179
A. L'Organisation des Nations Unies désignée pour mettre en œuvre la prévention 180
B. Des entités dédiées à l'exercice de cette responsabilité 184
1. Des fonctionnaires internationaux 184
a. Le Secrétaire général 184
b. Le Bureau conjoint des Conseillers spéciaux 185
2. Des organes collectifs 188
a. L'Assemblée générale 189
b. Le Conseil de sécurité 189
§2. Le rôle progressif des organisations régionales 190
§3. L'influence croissante de la société civile 191
A. La position duale de l'individu 192
B. L'activisme de certaines organisations 193
C. La surreprésentation des médias 194
Chapitre 2 – Un mécanisme identifié 197
Section 1 – Une défaillance anticipée du primo-responsable 198
§1. Un manque de capacités 199
A. La faiblesse des structures étatiques 201
1. Les constats issus de l'utilisation du cadre d'analyse I 201
a. Un dysfonctionnement généralisé du système de justice 202
b. Un haut degré de corruption 206
2. Les apports du Cadre d'analyse II 207
a. Des indicateurs résultants du Cadre d'analyse I 207
b. De nouveaux indicateurs 209
B. Le manque d'organisation des entités non étatiques 215
§2. Une absence de volonté de protection 217
A. Le rôle du primo-responsable 218

1. Des discriminations instituées à l'encontre d'un groupe donné 218
a. Une discrimination des Hutus au Burundi 219
b. Une discrimination des Touareg au Mali 220
2. Un encouragement de la division entre les groupes 225
a. Le rôle des ressources naturelles du Mali 226
b. Le rôle des intérêts politiques au Burundi 226
c. Le rôle des intérêts politiques en Centrafrique 227
B. Le rôle de l'état d'esprit de la population 231
1. L'instinct de représailles en République centrafricaine 232
2. La peur au Burundi 235
3. Le sentiment de revanche au Mali 236
Section 2. Une prise en charge précoce par la Communauté internationale 237
§1 Alerter, un élément structurel de la prévention 239
A. Un constat d'échec avant 2005 240
B. Une mécanique déjà dynamique 243
§2. Assister, une action conjoncturelle 246
A. Le cadre d'exercice proposé 247
1. De l'assistance humanitaire à l'assistance technique 247
a. De l'assistance humanitaire aux populations 247
b. Vers l'assistance technique aux États 249
2. Le déploiement du cadre d'exercice proposé 251
a. De l'aide à la contrainte 251
b. De la prévention du risque à la prévention de la résurgence 254
i. La prévention des comportements criminels 255
ii. La 'prévention de l'aggravation' de la situation 256
iii. La prévention de la résurgence 258
B. La nécessité d'une réponse spécifique effective 259
1. Une absence de prise en compte de l'objectif visé 260
2. Des mesures pourtant spécifiques avant 2005 263
a. La diplomatie préventive 263
i. Un esprit adapté 263
ii. Une mise en œuvre flexible 265
b. Le déploiement préventif 266
i. Un outil adaptable 267
ii. L'efficacité de la Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine 269
Conclusion du Titre 2 273

Conclusion de la première partie 274

DEUXIEME PARTIE

UN OUTIL D'UN DROIT INTERNATIONAL DE LA PRÉVENTION 275

Titre 1 – Une mise en œuvre à l'efficacité prouvée 283

Chapitre 1 – Un risque désormais identifiable 285

Section 1 – Une analyse continue 285

§1. Une organisation centralisée 286

§2. Une méthode coordonnée par le Bureau conjoint des Conseillers spéciaux 289

A. L'apport déterminant d'autres entités onusiennes 289

B. Le concours d'acteurs extérieurs à l'Organisation 292

1. L'appui des organisations régionales et sous-régionales 292

2. L'implication de la société civile 294

a. Le *Global Centre for the Responsibility to Protect* 295

b. The *International coalition for the Responsibility to Protect* 298

Section 2 – Un cadre d'analyse scientifique 299

§1. Un cadre d'analyse tourné vers l'objectif visé 300

A. Des facteurs communs 300

B. Des facteurs spécifiques 302

§2. Une typologie des facteurs concourant à identifier le risque 303

A. Les facteurs de risques de fond 303

1. Les éléments relatifs à la situation de l'État 303

a. Une crise sécuritaire 304

b. Une crise humanitaire 304

c. Une instabilité politique 305

d. Une instabilité économique 306

e. Une instabilité sociale 307

2. Les facteurs se rattachant à la capacité de commettre les crimes 307

a. L'existence de potentiels auteurs 309

b. L'existence de moyens financiers 312

c. L'absence de facteurs atténuants 314

i. À l'intérieur de l'État 314

ii. À l'extérieur de l'État 316

B. Les facteurs de risque susceptibles de déclencher des comportements criminels 323

1. Les circonstances propices ou action préparatoire 324

a. Une instrumentalisation du cadre juridique 324

b. Une accélération des violations des droits de l'homme 328

2. Les éléments déclencheurs 332

§2. Une grille d'analyse relative et dynamique 335

Chapitre 2 – Un bilan déjà positif 339
Section 1 – Des succès patents 340
§1. L'alerte donnée en 2015 sur la situation au Burundi 340
A. Une situation à risque 341
B. De multiples signalements 343
§2. Le processus de médiation au Kenya en 2007-2008 348
A. Une situation à risque 349
B. Une médiation efficace 351
Section 2. Des réussites plus discrètes 356
§1. Le pouvoir des mesures de pression 357
A. Le recours à des « sanctions ciblées » 357
1. À travers le système de l'Organisation des Nations Unies 357
a. La pertinence de l'usage de sanctions intelligentes 358
b. Une 'protection préventive' des populations 363
i. Les sanctions en Somalie 364
ii. Les sanctions au Soudan 366
iii. Les sanctions en Libye 367
iv. Les sanctions contre l'organisation Daesh 368
2. À travers les organisations régionales 369
B. La menace des sanctions pénales 370
1. Un pouvoir dissuasif à renforcer 370
2. Une légitimité à regagner 376
§2. L'importance de l'éducation 378
A. Des programmes de sensibilisation 379
B. Des actions de « prévention de l'incitation » à la haine 383
Conclusion du Titre 1 385

Titre 2 – Un adjuvant au droit existant 387
Chapitre 1 – Une voie supplémentaire pour prévenir 391
Section 1. Une discussion en cours d'institutionnalisation 392
§1. Une institutionnalisation par la structuration à l'Assemblée générale 392
A. La résolution A/RES/60/1 fondement de la discussion 392
1. Un engagement particulier des États 393
2. Une terminologie significativement juridique des paragraphes 138 et 139 du Document final 395
B. Des dialogues interactifs informels, lieux de la discussion 396
1. Des interventions faites par des experts 396
2. Des déclarations des États 399

a. À titre individuel ... 399
b. À travers les organisations régionales ... 401
3. Des représentants de la société civile ... 402
§2. L'institutionnalisation par la multiplication des forums ... 404
A. La création du *Global Network of R2P Focal Points* ... 405
B. La tenue d'une réunion annuelle de ce réseau ... 406
Section 2. Une influence sur le comportement des États ... 408
§1. L'échange de « bonnes pratiques » ... 409
A. Des exemples de modifications structurelles ... 410
1. La transformation des cadres juridiques de référence ... 410
a. Une prise en compte des textes internationaux ... 410
i. Par la ratification ... 411
ii. Par l'intégration ... 412
b. L'adoption de nouvelles lois ... 413
i. Des lois sur la prévention des crimes ... 413
ii. Des lois de protection de certains groupes vulnérables ... 416
2. La création d'entités spécialement dédiées à la prévention ... 417
a. Un mandat diplomatique et/ou juridique ... 417
b. Un mandat scientifique et/ou éducatif ... 418
B. Des mesures plus opérationnelles ... 419
1. Des procédures en cas de tensions ... 419
2. La réforme du secteur de la sécurité ... 420
3. Un partenariat effectif avec la société civile ... 420
§2. La proposition d'un « code de conduite » au Conseil de sécurité ... 422
A. L'impossibilité actuelle de supprimer l'usage du veto ... 422
B. Le « code de conduite », une invitation à la responsabilisation des membres permanents ... 428
Section 3 – La mise en œuvre d'une *accountability* ? ... 433
Chapitre 2 – Un renfort à l'obligation de prévenir ... 437
Section 1 – Le droit conventionnel : l'obligation de prévenir le génocide ... 437
§1. Une obligation particulière ... 437
A. Une obligation dont la nature semble, en apparence, dédoublée ... 438
1. Une obligation de résultat pour alerter ... 439
2. Une obligation de moyens pour 'entraver' ... 441
a. Le comportement attendu ... 441
b. Le régime juridique ... 442
B. Des contours difficiles à cerner dans la réalité ... 445
1. Le résultat attendu de l'obligation de résultat ... 445
a. Communication des informations sur le risque ... 446

b. Identification par tous de l'existence d'un risque 446
2. L'étendue de l'obligation de moyens 447
a. La place de l'enquête dans le processus visant à empêcher les crimes 447
b. Le caractère raisonnable des moyens mis en œuvre 449
§2. Une responsabilité aménagée 451
A. Un champ d'application élargi par la jurisprudence 452
1. Le champ *ratione personae* 453
a. Une obligation conventionnelle pour les États parties à la Convention 453
b. Une obligation coutumière pour tous les États ? 454
2. Le champ *ratione loci* 455
a. L'obligation de prévenir sur son territoire 455
b. L'obligation de prévenir hors de son territoire 456
i. Une reconnaissance par la Cour internationale de Justice 456
ii. Une reconnaissance par des juridictions internes 457
3. Le champ *ratione temporis* 459
B. Une réparation adaptée 461
1. L'absence de lien de causalité entre la violation de l'obligation et le dommage 461
2. Une réparation par la satisfaction 462
Section 2– Les perspectives ouvertes par la responsabilité de prévenir 464
§1. Une extension de l'obligation de prévenir à d'autres comportements 465
A. L'obligation de prévenir les crimes contre l'humanité 466
B. L'obligation de prévenir les crimes de guerre 468
§2. Une identification plus facile de la non-prévention 469
A. La détermination du « risque sérieux » par le cadre d'analyse II 469
B. Une caractérisation de la violation en fonction des activités menées 470
Conclusion du Titre 2 474

Conclusion de la deuxième partie 475

CONCLUSION GÉNÉRALE 477

Bibliographie 481
Table des documents 507
Index de la jurisprudence 549
Index thématique 559
Table des matières 563

Résumé :

La responsabilité de protéger est une notion que l'on associe souvent à l'ingérence, entendue comme le recours à la force contre la souveraineté d'un État. En réalité, la responsabilité de protéger se divise en trois volets distincts : la responsabilité de prévenir, de réagir et de reconstruire. Si la plupart des études portent sur le volet réactif de la responsabilité de protéger, il s'agit ici d'examiner la notion sous son angle préventif. Construite à partir du Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États et du Document final du Sommet mondial de 2005, la responsabilité de prévenir propose un modèle de prévention des crimes de masse. Celui-ci repose sur un dispositif spécifique au sein duquel des acteurs sont en charge de la prévention, et agissent selon un mécanisme identifié. Ce modèle formel qu'offre la responsabilité de prévenir permet de l'envisager en tant qu'outil d'un droit international de la prévention. Il s'agit alors d'examiner le bilan de la responsabilité de prévenir en mettant en lumière les réussites patentes et les succès plus discrets. Plus encore qu'un résultat visible dans les faits, la responsabilité de prévenir est un réel adjuvant au droit existant. Elle offre non seulement une voie supplémentaire pour prévenir, mais vient aussi renforcer l'obligation de prévenir le génocide, telle qu'elle apparaît dans la convention contre la prévention et la répression du crime de génocide de 1948.

Summary :

The responsibility to protect is a concept that is often associated with intervention, understood as the use of force against the 'State Sovereignty'. In reality, the responsibility to protect is divided into three distinct components: the responsibility to prevent, react and rebuild. While most studies focus on the reactive element of the responsibility to protect, this study will focus on the preventing aspect of this concept. Built on the 'Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty' and the '2005 World Summit Outcome', the responsibility to prevent proposes a model for the prevention of mass crimes. This is based on a specific process within which operators are in charge of prevention, and act according to an identified mechanism. This formal model of the responsibility to prevent makes it possible to foresee it as a true tool of an international law of prevention. A review of the assessment of the responsibility to prevent highlights both the apparent successes and also the more discreet achievements. Even more than a visible factual result, the responsibility to prevent is a real addition to the existing law. It provides a complementary approach to prevent and reinforce the obligation to prevent genocide, as it appears in the 1948 'Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide'.