

LE CONSEIL DE SECURITE

Le Conseil de Sécurité et les droits de l'Homme

La tendance du Conseil de sécurité à échouer à protéger les civils dans de nombreuses parties du monde a continué au cours de l'année 2008.¹ Cela peut s'expliquer en partie par les contraintes budgétaires auxquelles l'ensemble de l'ONU a dû faire face. A cela, on peut ajouter la volonté politique limitée de ses Etats membres de contribuer suffisamment à ses opérations de maintien de la paix sur le plan financier, du personnel et autre. Cela signifie que, même lorsque le Conseil de sécurité a pris des mesures, il a souvent échoué à répondre de façon satisfaisante à la gravité de la situation des droits de l'Homme. Prenons l'exemple du Darfour. 12 mois après être devenue opérationnelle, la force hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (UNAMID) est seulement parvenue à réunir 60% du personnel militaire autorisé par le Conseil de sécurité, et ce, bien que les violations des droits de l'Homme soient sérieuses et bien documentées.² Cet échec à garantir une réponse exhaustive et cohérente à l'appel à la protection des civils en Afghanistan, dans les territoires palestiniens occupés (TPO), en République Démocratique du Congo (RDC), en Somalie ou autre part encore, a vraiment coûté cher à la réputation internationale du Conseil de sécurité. En même temps, le Conseil de sécurité a également toléré que ses propres sanctions soient violées de façon continue, notamment les embargos onusiens sur les armes au Darfour, en RDC et en Somalie.

L'incapacité du Conseil de sécurité de protéger les civils a aussi alimenté un climat général d'impunité qui semble avoir pris racine dans les nombreuses zones de conflit à travers le monde. Il s'agit de l'impunité pour les violations du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'Homme, en particulier l'utilisation d'enfants soldats et la violence sexuelle et sexiste. L'une des conséquences les plus graves de cette impunité inébranlable a été l'augmentation du mépris à l'égard des travailleurs humanitaires et des menaces sérieuses auxquelles ils font face. Par exemple, le Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires de l'ONU, M. John Holmes a rapporté que 112 travailleurs humanitaires avaient été kidnappés en Afghanistan en 2008, et 5 d'entre eux avaient été tués par les ravisseurs. Au Nord Kivu en RDC, 104 incidents sécuritaires impliquant des travailleurs humanitaires ont été enregistrés pour le mois de septembre 2008 uniquement.³

Malheureusement, le Conseil de sécurité a continué à échouer dans la création de réseaux de communication officiels avec les mécanismes d'alerte rapide onusiens sur les préoccupations relatives aux droits de l'Homme, les Procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme, ou même le plus haut fonctionnaire chargé des droits de l'Homme : le Haut Commissaire aux droits de l'Homme (le Haut Commissaire).⁴ Cela prive le Conseil de sécurité d'informations expertes et cruciales sur une variété de développements géographiques et thématiques pertinents pour son ordre du jour. Cette défaillance a aussi sapé l'objectif qui était d'intégrer les droits de l'Homme dans l'ensemble du travail de l'ONU, comme envisagé au Sommet mondial de 2005 lorsque tous les Etats membres s'étaient engagés à restaurer les droits de l'Homme en tant que « troisième pilier » de l'organisation. En outre, la création du Conseil des droits de l'Homme en 2006 a fourni à certains membres

¹ C.f. *Moniteur des Droits de l'Homme 2007* : « L'échec du Conseil de sécurité de protéger: le fossé entre la rhétorique et la réalité grandit », Service International pour les Droits de l'Homme (SIDH) (Genève, 2008), disponible sur : www.ishr.ch/hrm07.

² John Holmes, Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires, « La protection des civils est imperceptible pour le Conseil de sécurité », entretien à la radio des Nations Unies, 14 janvier 2009, disponible sur : <http://www.unmultimedia.org/radio/french/detail/82668.html>.

³ Déclaration du Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires, 14 janvier 2009.

⁴ Depuis son entrée en fonction en septembre 2008, le nouveau Haut Commissaire aux droits de l'Homme, Mme Navanethem Pillay, n'a pas encore été invité à s'adresser au Conseil de sécurité. Son prédécesseur, Mme Louise Arbour, s'est adressé au Conseil pour la dernière fois en mai 2007, suite à sa mission dans la région des Grands Lacs africains, ce qui lui avait été reproché par l'Afrique du Sud.

du Conseil de sécurité la possibilité de reléguer la responsabilité sur les questions des droits de l'Homme à cet organe subsidiaire de l'Assemblée générale.⁵

Cependant, les divergences politiques perpétuelles entre les membres du Conseil de sécurité, principalement entre les cinq membres permanents, ont été le facteur le plus crucial qui souligne l'échec du Conseil de sécurité à garantir la protection des civils au cours de l'année dernière. La Chine et la Fédération de Russie ainsi que d'autres membres du Conseil de sécurité qui font partie du Mouvement des non-alignés (NAM)⁶ préfèrent une « diplomatie discrète » et cherchent souvent à éviter que le Conseil de sécurité donne l'impression d'interférer sur des questions relevant de la souveraineté d'un Etat. Leur réponse à l'aggravation des crises au Darfour, en RDC, en Somalie et au Zimbabwe en est une bonne illustration. Ces Etats ont aussi montré qu'ils préfèrent déférer aux organisations régionales et sub-régionales telles que l'Union africaine (UA) et la Communauté Sud-africaine de développement (SADC) comme la réponse du Conseil de sécurité aux crises au Kenya et au Zimbabwe l'a démontré. L'exception flagrante a été la réponse de la Fédération de Russie à la situation en Géorgie, pour laquelle elle a invoqué le principe de « la responsabilité de protéger » afin de légitimer le déploiement de ses troupes en Ossétie du sud.

A l'inverse, la France, le Royaume-Uni (le RU), les Etats-Unis (USA) et certains Etats d'Amérique latine⁷ membres du Conseil de sécurité ont prêché plus fortement pour que cet organe exerce sa responsabilité de protéger les civils. Ils avaient moins la volonté de soutenir les gouvernements qui se moquaient de leur responsabilité de protéger les civils ou qui cherchaient à échapper aux mécanismes de justice et de responsabilité internationaux, comme la Cour pénale internationale (CPI). De façon générale, ils faisaient preuve de plus de volonté pour recommander des sanctions et faire pression pour d'autres standards de coopération.

Le bilan du Conseil de sécurité pour 2008 a été mitigé à cause de ces divergences et du manque de volonté politique. Cela signifie que parfois, le Conseil de sécurité se contentait du plus petit dénominateur commun pour ne pas agir,⁸ ou seulement de l'adoption d'une déclaration du Président. D'autres fois il s'agissait de mesures plus concluantes qui aidaient à protéger les civils ou à faire avancer les principes de justice et de responsabilité.

Il est donc important de reconnaître qu'en 2008, le Conseil de sécurité a tout de même fait un pas dans la bonne direction pour aborder l'impunité et garantir la protection des civils. Il a adopté la *Résolution 1820* sur la violence sexuelle pendant les conflits armés ; renforcé le langage concernant la violence sexuelle et la protection des civils dans la résolution qui renouvelle le mandat de la mission des Nations Unies en RDC (MONUC) ; et s'est dit prêt à soutenir l'indépendance de la CPI en n'ébranlant pas sa décision d'examiner la possibilité

⁵ Pendant le débat thématique du Conseil sur les « méthodes de travail » le 27 août 2008, l'Afrique du Sud a fait remarqué que le Conseil de sécurité avait été critiqué un certain nombre de fois pour « sa tendance à empiéter sur les domaines qui sont de la responsabilité » de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'Homme. Elle a affirmé que ce comportement affaiblissait non seulement l'ensemble de l'ONU mais « exposait également l'ordre du jour du Conseil de sécurité à des manipulations et à la promotion d'ordre du jour bilatéraux. C. f. S/PV.5968, disponible sur : www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2008.htm.

⁶ L'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Libye et le Vietnam.

⁷ Le Costa Rica et le Panama.

⁸ Par exemple, le 21 août 2008, il a été rapporté qu'une frappe aérienne américaine en Afghanistan aurait tué 90 civils dont la majorité était des femmes et des enfants. Pendant deux semaines, l'armée américaine a insisté pour dire que seulement entre cinq et sept enfants et 30 à 35 militants avaient été tués, dans ce qu'elle déclarait être une opération réussie contre les talibans. Cependant, à cause de l'opposition des USA immédiatement après les raids aériens, le Conseil de sécurité n'est pas parvenu à un consensus sur la formulation du communiqué de presse qui exprimait ses condoléances aux victimes et qui demandait à ce qu'une enquête soit ouverte, ce qui est la procédure habituelle du Conseil de sécurité lorsque des pertes importantes ont eu lieu. Par conséquent, le Conseil de sécurité n'a pris aucune mesure. Le 26 août 2008, la mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA) a déclaré qu'une enquête faite par son équipe des droits de l'Homme avait conclu à la mort de 90 civils dont 60 enfants, pendant les opérations menées par les forces armées internationales et afghanes le 21 août, dans le quartier de Shindand à Hérat.

d'émettre un mandat d'arrêt pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité contre l'actuel Président soudanais.

Le Conseil de sécurité, les Opérations de maintien de la paix de l'ONU et l'échec dans la protection des civils

A la fin de l'année 2008, le budget annuel de l'ONU pour le maintien de la paix avait atteint un record absolu de plus de 7 milliards de dollars, et un total de 16 opérations sur le terrain qui employaient 110 000 militaires et civils.⁹ Au même moment, le Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires était le premier à admettre que les opérations de maintien de la paix échouaient à protéger les civils même s'il s'agissait de l'un de leurs buts principaux.¹⁰

Les raisons complexes sous-jacentes à cet échec sont bien documentées.¹¹ En plus des divergences politiques et des autres raisons mentionnées ci-dessus, elles comprennent aussi les suivantes :

- Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont passées de simples opérations militaires à des opérations multidimensionnelles qui impliquent une variété de partenaires et d'acteurs régionaux.
- La nature des conflits est également différente. De plus en plus d'acteurs non-étatiques qui ne respectent pas le droit international humanitaire et les autres règles établies sont impliqués dans les conflits. Ils utilisent des armes de guerres telles que les enfants soldats, la violence sexuelle et visent les civils et les travailleurs humanitaires.
- Bien que l'intégration d'éléments sur le respect de la loi et la surveillance des droits de l'Homme dans le mandat de protection des missions de maintien de la paix soit de plus en plus nécessaire, la mise en œuvre est gênée par le manque de personnel qualifié.
- Les voies de communication entre les membres du Conseil de sécurité, certaines parties du Secrétariat de l'ONU compétentes en matière de maintien de la paix, et les membres de l'ONU ne fonctionnent pas bien. En particulier, les pays qui fournissent les contingents ont critiqué leur marginalisation ou leur exclusion catégorique de la gestion et des processus de prise de décisions stratégiques sur les opérations de maintien de la paix qui concernent directement leurs ressortissants.
- Les études de cas suivantes abordent de façon plus détaillée la dynamique et les événements qui ont amené au bilan mitigé du Conseil de sécurité sur la protection des civils en 2008.

Le Darfour

En 2008, le Gouvernement soudanais a continué à ignorer les résolutions du Conseil de sécurité. Il a notamment manqué de : coopérer complètement avec le déploiement de la mission hybride de maintien de la paix Union Africaine-Nations Unies au Darfour ; respecter

⁹ Pour l'année fiscale 2008-2009, on a estimé que le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU s'élevait à 7, 4 milliards de dollars, soit 10% de plus que le budget de l'année d'avant ainsi qu'une augmentation du budget et du personnel qui a triplée depuis 2003. C'était trois fois le budget régulier de l'ONU pour le reste du Secrétariat. En 1999-2000, le budget des opérations de maintien de la paix était de 1,5 milliards. C. f. Rapport du Conseil de sécurité, « UN Peacekeeping Operations: Update Report No.2 », 16 janvier 2009, p.2 et 4, disponible sur : http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2400833/k.D0E4/Publications_on_Peacekeeping.htm.

¹⁰ John Holmes, Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires, « Protection of civilians elusive for Security Council », entretien à la radio des Nations Unies, 14 janvier 2009, disponible sur : www.unmultimedia.org/radio/news/detail/67462.html.

¹¹ C.f. Rapport du Conseil de sécurité : « Cross-cutting report : Protection of civilians », 14 octobre 2008, disponible sur : www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2400839/k.C518/Publications_on_Protection_of_Civilians_in_Armed_Conflict.htm.

les résolutions du Conseil de sécurité et les décisions de la CPI¹² ; trouver des solutions diplomatiques aux conflits internes et internationaux ; et de s'assurer que les civils soient protégés des actes de violence et de leur fournir l'accès à l'aide humanitaire.

Au cinquième anniversaire du conflit au Darfour, le Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires, John Holmes, a informé le Conseil de sécurité que : parmi les 6 millions de personnes que lon compterait au Darfour, 4,27 millions ont été sérieusement affectées par le conflit, 2, 45 millions ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et 260 000 ont fui dans les pays voisins.¹³

En 2008, le Conseil de Sécurité a failli à faire appliquer l'embargo sur les armes qu'il avait imposé en 2004. L'embargo a souvent été violé par toutes les parties du conflit au Darfour, y compris le Gouvernement.¹⁴ Le Conseil de sécurité a renouvelé le mandat d'UNAMID pour une année supplémentaire.¹⁵ Néanmoins, comme l'ont démontré les rapports du Secrétaire Général et les points de situation oraux du Secrétaire Général adjoint M. Jean-Marie Ghéhenno, tout au long de l'année, les pénuries de troupes et d'équipement continuaient de compromettre la capacité de la mission à se protéger et à protéger les civils.¹⁶ A la fin de l'année, UNAMID restait juste au dessus de la moitié des effectifs qui avaient été autorisés.

En outre, trois ans après que le Conseil de sécurité ait adopté la résolution qui déférait la situation au Darfour à la CPI,¹⁷ deux personnes sous mandats d'arrêt émis par la CPI étaient toujours en liberté et occupaient des postes au sein du Gouvernement. En juillet 2008, le Procureur de la CPI, M. Luis Moreno-Ocampo, a demandé un mandat d'arrêt contre le Président Omar Hassan al-Bashir pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Depuis que la demande d'un mandat d'arrêt a été faite, les membres du Conseil de sécurité ont fait face à une requête de l'Afrique du Sud, de la Libye, de l'OIC, du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, et du Gouvernement soudanais pour la suspension des poursuites de la CPI contre le Président al-Bashir en vertu de l'Article 16 du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*.¹⁸ Cette demande a depuis créée des divergences au sein des membres du Conseil de sécurité. Les USA, le RU, la France, le Costa Rica et l'Italie soutenaient l'indépendance de la CPI. La Chine, l'Afrique du Sud, la Fédération de Russie, l'Indonésie, la Libye et le Vietnam favorisaient un dialogue avec le Gouvernement et promouvaient le principe de complémentarité.¹⁹ Ils estimaient que la suspension des poursuites de la CPI contre le Président Bashir aiderait à éviter une éventuelle escalade de la violence. A la fin de l'année, le Conseil de sécurité n'avait pris aucune mesure à l'égard de cette demande de suspension des poursuites.²⁰

Le Président Bashir a prévenu que l'exécution du mandat d'arrêt de la CPI déstabiliserait encore plus la région, et amènerait à des déplacements, des blessés civils, et des attaques

¹² Le Gouvernement a nommé le chef de la milice Janjaweed, M. Musal Hilal, conseiller du gouvernement, même si ce dernier figurait dans la liste de sanctions du Conseil de sécurité.

¹³ C.f. Rapport du Conseil de sécurité, disponible sur :

www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.4065741/k.6046/May_2008brSudanDarfur.htm.

¹⁴ Rapport du groupe d'experts établi en application de la *Résolution 1591* (2005) du Conseil de sécurité relative au Soudan, S/2008/647 (novembre 2008), disponible sur :

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=1232OKS581033.6581&profile=bib&uri=full=3100001~!878381~!0&ri=1&aspect=alpha&menu=search&source=~!horizon>.

¹⁵ *Résolution 18281* du Conseil de sécurité.

¹⁶ Il est probable que la pénurie d'équipement et de troupes ait contribué au meurtre de neuf soldats de maintien de la paix de UNAMID.

¹⁷ *Résolution 1593* du Conseil de sécurité.

¹⁸ L'Article 16 autorise le Conseil de sécurité à suspendre les poursuites dans n'importe quel cas pour une période de 12 mois qui peuvent être renouvelées indéfiniment.

¹⁹ La complémentarité de la CPI est l'un des principes fondamentaux du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. Ce principe est l'élément qui définit la relation entre les Etats et la CPI. Il dispose que les affaires sont recevables devant la CPI si un Etat reste complètement inactif ou s'il n'a « pas la volonté » ou s'il est « dans l'incapacité » de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites pour des affaires de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

²⁰ Avant que le procureur fasse un compte-rendu au Conseil de sécurité en juillet, le Conseil de sécurité, dans une déclaration du Président en date du 16 juin 2008, avait exhorté le Gouvernement du Soudan et toutes les autres parties au conflit à coopérer pleinement avec la CPI. S/PRST/2008/21, disponible sur : www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2008.htm.

supplémentaires sur le personnel de l'ONU. Cependant, le Gouvernement soudanais a ensuite commencé à intensifier sa coopération avec l'ONU de façon significative. Il s'est notamment engagé à accélérer le déploiement de l'UNAMID. Il reste encore à voir la façon dont le Gouvernement réagira si un mandat d'arrêt est émis par la CPI, et si le Conseil de sécurité prendra des mesures déterminantes en 2009 pour réagir aux violations perpétuelles des droits de l'Homme au Darfour.

La République Démocratique du Congo

Même si l'année dernière, la communauté internationale a pris plusieurs initiatives positives au sujet de la situation en RDC, le retard du Conseil de sécurité pour répondre de façon opportune à l'escalade de la violence et aux violations des droits de l'Homme à l'est du pays ont encore remis en question sa crédibilité par rapport à la protection des civils.

Malgré la signature d'un cessez le feu entre le Gouvernement de la RDC et les milices rebelles en janvier 2008, des affrontements importants entre les troupes de l'armée et les milices rebelles ont éclaté en avril, août et octobre 2008, laissant des milliers de gens déplacés dans leur propre pays et ayant été victimes de violations des droits de l'Homme.

En novembre 2008, un sommet d'urgence à Nairobi au Kenya s'est conclu avec la promesse d'un nouvel accord de cessez le feu et la mise en place de couloirs humanitaires en novembre. La nomination d'un Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs en la personne de M. Obasanjo, ancien Président du Nigeria, par le Secrétaire Général a aussi été l'un des résultats du sommet d'urgence. Les mesures positives qui ont été prises par le Gouvernement de la RDC comprenaient l'arrestation de Mathieu Ngudjolo Chui, ancien dirigeant des rebelles, inculpé pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité et son transfert à la CPI. Il y a aussi eu la signature à l'ONU du *Pacte de sécurité, de stabilité et de développement* pour aborder les causes et les conséquences du conflit dans la région des Grands Lacs africains.

Le Conseil de sécurité a délivré plusieurs déclarations du Président qui condamnaient la violence dans l'est de la RDC et qui demandaient au Secrétaire Général d'élaborer des recommandations.²¹ Il a aussi adopté des résolutions qui renouvellent le régime des sanctions et le mandat du Groupe d'experts²² jusqu'au 30 novembre 2009, et qui prolongent le mandat de la MONUC jusqu'au 31 décembre 2009.²³ Il est important de mentionner que la résolution qui prolonge le mandat de la MONUC comprend un nouveau langage très fort sur la protection des civils, et sur les femmes et la violence sexuelle. Elle insiste aussi sur l'importance que la MONUC applique son mandat de façon exhaustive, à travers des règles d'engagement très solides. La référence à la violence sexuelle fait écho à la *Résolution 1820* du Conseil de sécurité sur ce sujet, adoptée en juin 2008. Elle définit les viols et les violences sexuelles comme des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Elle a été rédigée en réponse à la persistance et à l'augmentation de la fréquence de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des jeunes filles, en particulier en RDC.²⁴

²¹ S/PRST/2008/38 en date du 21 octobre 2008 et S/PRST/2008/40 en date du 29 octobre 2008, disponibles sur : <http://www.un.org/french/docs/sc/statements/2008/csd2008.htm>.

²² La *Résolution 1533* du Conseil de sécurité de mars 2004 a mis en place le plus récent Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC pour enquêter sur les violations de l'embargo et les réseaux de commerce clandestin, et faire des recommandations. Le Groupe fait un rapport au Comité des sanctions de l'ONU, un organe subsidiaire du Conseil de sécurité composé de représentants des membres du Conseil de sécurité.

²³ La *Résolution 1799* du Conseil de sécurité (15 février 2008) et la *Résolution 1857* du Conseil de sécurité (22 décembre 2008) renouvellent le régime de sanctions et le mandat du Groupe d'experts. La *Résolution 1856* du Conseil de sécurité (22 décembre 2008) prolongeait le déploiement de la MONUC. Les résolutions du Conseil de sécurité sont disponibles sur : <http://www.un.org/french/docs/sc/2008/cs2008.htm>. Au 31 décembre 2008, la force de maintien de la paix de la MONUC était composée de 16 668 troupes qui avaient pour mission de protéger les civils des menaces de violence en vertu du Chapitre VII de la *Charte des Nations unies*.

²⁴ Pour plus de détails sur la *Résolution 1820* du Conseil de sécurité, voir la section suivante dans ce rapport.

D'autre part, même si le Conseil de sécurité a reçu des renseignements de la part du Groupe d'experts sur la RDC à propos du transfert d'armes et sur des violations par chaque partie au conflit dès janvier 2008, il a décidé que les progrès diplomatiques dans d'autres domaines justifiaient le relâchement de l'embargo sur les armes. Cette décision a eu des conséquences terribles pour l'ensemble du pays, notamment par rapport aux violations des droits de l'Homme.²⁵

En outre, plus de deux ans après que le Conseil de sécurité ait adopté une résolution appelant à ce que des sanctions soient prises contre ceux qui sont responsables du recrutement d'enfants soldats,²⁶ il n'a pas encore rédigé la liste des personnes ou des entités qui recrutent des enfants soldats, alors que des enfants continuent d'être kidnappés par des groupes rebelles et d'être directement impliqués dans le conflit armé.

Le Conseil de sécurité n'a pas répondu non plus en temps et en heure aux rapports du Secrétaire Général et du Représentant spécial du Secrétaire Général et chef de la MONUC, M. Alan Doss, qui soulignaient, en octobre, que la situation était instable et que des troupes supplémentaires étaient nécessaires rapidement. De nombreux Etats ont ignoré la demande du Secrétaire Général pour une force rapide d'intervention afin de soutenir la MONUC (peut-être sous la forme d'une force multinationale temporaire dirigée par l'UE). Les membres du Conseil de sécurité n'ont pas, dans leur capacité nationale, encouragé les membres de l'UE à envoyer des troupes soit en tant que contribution à la force multinationale proposée, soit en tant que forces de renfort temporaires de la MONUC. Malgré l'intensification de la violence et des violations des droits de l'Homme vers la fin de l'année,²⁷ le Conseil de sécurité n'a pas adopté de résolution pour augmenter la taille de la MONUC avant le 20 novembre 2008. Le déploiement de troupes supplémentaires n'était pas attendu avant le premier trimestre 2009.²⁸

Malgré certaines mesures positives prises par le Conseil de sécurité à la fin de l'année, la situation des droits de l'Homme restait extrêmement grave. Le Conseil de sécurité doit réagir vite pour appliquer sa décision d'augmenter les effectifs de la MONUC, pour utiliser son influence, pour arriver à décrocher un accord de paix durable, et pour aborder la culture d'impunité qui existe actuellement à l'égard de tous ceux qui commettent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

La Somalie

En l'absence d'un Gouvernement fédéral de transition (GFT) somalien stable et de la direction solide et cohérente du Conseil de sécurité, la crise humanitaire en Somalie a continué de s'emballer en 2008. A la fin de l'année, la violence, exacerbée par les actes de piratage et l'augmentation des prix des denrées alimentaires a engendré le déplacement de plus d'un million de somaliens à l'intérieur de leur propre pays, 45 000 réfugiés somaliens, une estimation de 2,6 millions qui ont besoin d'aide humanitaire, et des milliers de femmes et

²⁵ Amnesty International « RDC : Crise provoquée par l'accès à des armes », 15 décembre 2008. Disponible sur:

<http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/news/crisis-drc-caused-access-weapons-20081215>.

²⁶ La *Résolution 1698* du Conseil de sécurité (31 juillet 2006), la *Résolution 1649* (21 décembre 2005), et la *Résolution 1596* (18 avril 2005) renforçaient les sanctions, y compris, dans la *Résolution 1698*, les dispositions contre les personnes qui recrutent et utilisent les enfants soldats dans le conflit armé en RDC.

²⁷ A cause des combats au Nord Kivu, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDPs) est monté à plus de un million. On continue de rendre compte de violences de la part des groupes rebelles et des fonctionnaires, contre des civils.

²⁸ La *Résolution 1843* du Conseil de sécurité (20 novembre 2008) a augmenté les effectifs de la MONUC de 3 085 soldats. Elle est disponible sur : <http://www.un.org/french/docs/sc/2008/cs2008.htm>. S/2008/43 : rapport du Groupe d'experts sur la RDC qui fait part de sa préoccupation quant à la taille de la MONUC. Il est disponible sur : <http://www.un.org/french/sc/committees/1533/experts.shtml>.

de fillettes victimes de la violence sexuelle perpétrée par les forces du GFT, des militaires éthiopiens et des groupes d'opposition.²⁹

Dans le sillage de l'augmentation des menaces des intérêts commerciaux de plusieurs Etats, le Conseil a répondu en adoptant des résolutions au sujet de la piraterie au large des côtes somaliennes et a commencé à aborder le problème du commerce endémique d'armes dans et au large du pays. Grâce au soutien et à la coopération de la communauté internationale et du GFT en Somalie, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions autorisant les Etats à pénétrer dans les eaux territoriales somaliennes pour lutter contre la piraterie.³⁰ Après que l'on ait rapporté au Conseil de sécurité pendant plusieurs années l'existence d'un commerce d'armes clandestin et répandu, il a enfin adopté une résolution, en novembre 2008, qui étend le régime actuel des sanctions pour qu'il comprenne des mesures qui visent les personnes violant l'embargo sur les armes ou bloquant la délivrance de l'aide humanitaire aux civils.³¹

Les réussites mineures du Conseil de sécurité ont été éclipsées par son échec à apporter paix, sécurité et protection aux civils somaliens. Même si le Conseil de sécurité a prolongé le mandat de la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM) pour six mois supplémentaires en août 2008,³² elle s'est trouvée en difficulté pendant l'année à cause du manque de fonds et du manque de troupes supplémentaires qui étaient nécessaires. L'hésitation du Conseil de sécurité à autoriser ou non une force multinationale provisoire en Somalie (malgré les fortes recommandations du Secrétariat)³³ pour compléter l'AMISOM a semblé fondée sur un certain nombre de questions, y compris l'absence de volonté de tout Etat d'en prendre la tête, et la préférence de certains Etats, y compris les USA et l'Afrique du Sud, de créer une nouvelle opération de maintien de la paix en Somalie.

Résolution 1820 sur les femmes et la paix et la sécurité (lutter contre la violence sexuelle dans les conflits)

En juin 2008, le Conseil de sécurité a adopté sans vote la *Résolution 1820* qui reconnaît le viol comme étant une arme de guerre et une menace à la paix et à la sécurité internationales. L'adoption de cette résolution, initiée par les USA, a été un développement historique non négligeable, étant donné que le Conseil de sécurité n'avait auparavant jamais accepté la question de la violence sexuelle en tant que telle comme un thème majeur.³⁴ Il est important de mentionner que cette initiative s'inspirait des fondements d'une résolution précédente sur les femmes, la paix, la sécurité, et complétait les résolutions existantes du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans des situations concernant des pays particuliers.³⁵ La résolution de cette année exigeait que « toutes les parties à des conflits armés mettent immédiatement et totalement fin à tout acte de violence sexuelle contre des civils ». Elle reconnaissait également que le viol et les autres formes de violence sexuelles pouvaient constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, ou des actes de génocide. Les organisations de la société civile se sont félicitées de cette déclaration sans équivoque à l'attention des auteurs: la communauté internationale essayait de mettre fin à la culture d'impunité qui entoure ces crimes et a catégoriquement rejeté le fait qu'ils se

²⁹ C.f. http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.4278477/k.B5AB/July_2008brSomalia.htm. Voir aussi l'article de Human Rights Watch qui traite des femmes qui sont victimes de la crise en Somalie, disponible sur : <http://www.hrw.org/fr/news/2008/12/08/somalie-les-crimes-de-guerre-d-ciment-la-population>.

³⁰ Résolutions 1816, 1838, 1846 et 1851 du Conseil de sécurité, disponibles sur : <http://www.un.org/french/docs/sc/2008/cs2008.htm>.

³¹ Résolution 1844 du Conseil de Sécurité.

³² Résolution 1831 du Conseil de Sécurité.

³³ Le Secrétaire Général avait déclaré qu'il s'agissait de la réponse la plus appropriée aux défis complexes auxquels le Conseil de Sécurité fait face, plutôt qu'une opération de maintien de la paix. Une force multinationale aurait probablement une capacité militaire totale pour soutenir la fin des confrontations armées et aider à stabiliser la capitale.

³⁴ C.f. rapport du Conseil de sécurité « Women, Peace and Security: sexual violence in situations of armed conflict », Rapport de mise à jour No.3, 11 juin 2008, p.6.

³⁵ Résolution 1265 du Conseil de sécurité (1999) et Résolution 1296 du Conseil de sécurité (2000).

cantonnent à des dispositions d'amnistie dans les processus de résolution des conflits. De plus, la résolution a affirmé l'intention du Conseil de sécurité d'examiner des mesures ciblées et graduées à l'encontre des parties à un conflit armé qui utilisent le viol comme une arme de guerre, lorsqu'il mettra en place ou renouvellera des sanctions vis-à-vis d'un pays en particulier.

L'adoption de cette résolution a été l'aboutissement d'années de travail de la part du Secrétaire Général, des agences de l'ONU,³⁶ des ONG (locales ou internationales) et des membres du Conseil de sécurité tels que les USA et le RU. Ils ont tous pensé à attirer l'attention sur l'utilisation systématique et généralisée de la violence sexuelle contre les femmes et les enfants dans des conflits armés particuliers, comme en RDC et au Darfour. Ils ont aussi bien fait comprendre aux membres du Conseil de sécurité qu'il s'agissait d'un sous-ensemble de violations plus vastes contre des civils dans les situations de conflits armés qui sont contraires au droit international. Les mesures finales dans ce processus comprenaient une conférence internationale pour les décideurs clés qui a été organisée par la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit,³⁷ une réunion organisée par le RU pour parler du rôle des soldats de maintien de la paix, pour aborder la violence sexuelle, et un débat thématique ouvert au sein du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité à l'initiative des USA.

Le vrai test pour la *Résolution 1820* du Conseil de sécurité sera la mesure dans laquelle ses dispositions seront appliquées, en particulier par leur intégration dans les mandats de maintien de la paix relatifs aux situations propres à certains pays. Même si une analyse préliminaire a révélé que le Conseil de sécurité avait fait référence à cette résolution dans sept résolutions géographiques ultérieures, une seule (sur le Soudan) exigeait que les parties au conflit prennent des mesures immédiates pour protéger les femmes et les enfants de toute forme de violence sexuelle, conformément à la résolution.³⁸ Une variété de facteurs contribuent probablement à l'absence d'une approche cohérente pour la mise en œuvre, notamment l'absence de données officielles du terrain qui sont nécessaires pour forger la volonté politique au sein du Conseil de sécurité pour agir de façon décisive et mettre à disposition les compétences et ressources nécessaires pour arrêter et prévenir le viol pendant les conflits et s'occuper des victimes;³⁹ et le manque de volonté de la part du Conseil de sécurité de mettre en place un mécanisme d'application ou de responsabilisation ou encore des tests de performance dans un délai précis qui pourraient évaluer les progrès dans l'application des résolutions et préconiser leur application.⁴⁰ Néanmoins, les craintes que le débat thématique de suivi du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité⁴¹ en octobre 2008 aurait pu être l'occasion pour un certain retour en arrière sur cette question se sont avérées infondées. A la place, le Conseil de sécurité a publié une déclaration du Président qui réaffirme son engagement pour l'application exhaustive des

³⁶ Par exemple, le Fonds des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

³⁷ La Campagne des Nations unies contre la violence sexuelle en temps de conflit a été créée en 2006 par dix agences des Nations unies et est présidée par le PNUD et l'OMS. Son but est d'améliorer la réponse apportée par l'ONU à la violence sexuelle et de renforcer les efforts de coordination parmi les agences de l'ONU par rapport à la prévention, aux services de réaction et à la responsabilité.

³⁸ Rapport du Conseil de sécurité : « Women, Peace and Security: sexual violence in situations of armed conflict », Rapport de mise à jour No.2, 21 octobre 2008, p.2. Cette analyse se limitait aux résolutions du Conseil de sécurité adoptées entre le 29 juin et le 15 octobre 2008.

³⁹ Donald Steinberg, Directeur adjoint, International Crisis Group, « Using facts from the ground », discours à la Campagne des Nations unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, Genève, 17 décembre 2008, disponible sur : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5837&l=1. Des observations semblables ont été faites par les représentants d'Amnesty International, Care International, et Human Rights Watch à la réunion sur les femmes et la paix et la sécurité organisée par la mission permanente du RU auprès des Nations unies à New York, le 11 juin 2008.

⁴⁰ La Fédération de Russie et la Chine figuraient parmi les opposants à la création d'un groupe de travail thématique du Conseil de sécurité au motif que les conflits qui n'étaient pas actuellement à l'ordre du jour du Conseil de sécurité pourraient être abordés. C. f. Rapport du Conseil de sécurité « Women, Peace and Security: sexual violence in situations of armed conflict », Rapport de mise à jour No.3, 11 juin 2008, p.7.

⁴¹ Depuis l'adoption de la *Résolution 1325* (2000), le Conseil de sécurité a tenu un débat thématique sur les femmes et la paix et la sécurité tous les ans.

*Résolutions 1325 et 1820.*⁴² Le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire Général de lui faire « systématiquement » un rapport et des recommandations sur la protection du droit des femmes et des fillettes dans les conflits armés pour lesquels le Conseil de sécurité est saisi. Il lui a aussi demandé de faire un rapport sur l'application de la résolution avant le 30 juin 2009. On espère que le rapport du Secrétaire Général abordera la question des mécanismes inappropriés pour la mise en œuvre et la responsabilisation qui étaient manifestes dans la *Résolution 1820*.

La responsabilité de protéger⁴³

En 2008, le principe de « la responsabilité de protéger » a été invoqué à un certain nombre d'occasions, par divers Etats, pour des raisons très différentes et des résultats variés. Les exemples suivants propres à certains pays soulignent aussi le fait que de prendre des mesures sur la responsabilité de protéger et la protection des civils n'est pas de la responsabilité exclusive du Conseil de sécurité, mais plutôt partagé entre l'Assemblée générale, les organisations régionales et sous-régionales, et les Etats. Néanmoins, le Conseil de sécurité a une responsabilité particulière pour protéger les civils contre le génocide, le nettoyage ethnique, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, et surtout, d'empêcher, en premier lieu, que ces crimes aient lieu.

En mai 2008, le Ministre français des Affaires Etrangères a cherché à invoquer le principe de la responsabilité de protéger face à la réponse obstructionniste du Gouvernement de **Myanmar** quant à l'offre d'aide humanitaire internationale à la suite du cyclone Nargis. L'interprétation très large du principe faite par la France qui suggérait que la communauté internationale passe outre les objections du Gouvernement de Myanmar et commence à parachuter de la nourriture et à prendre toutes les autres mesures nécessaires pour éviter que la situation humanitaire, déjà terrible, s'aggrave, a été considérée comme inutile et mal conçue.⁴⁴ La diplomatie discrète du Secrétaire Général et des voisins du Myanmar, membres de l'ASEAN, s'est avérée être un moyen efficace pour provoquer la coopération du Gouvernement avec l'effort humanitaire international, et empêcher une catastrophe humanitaire encore plus grave.

Les espoirs initiaux qu'une meilleure coopération du Myanmar avec l'ONU et la communauté internationale se traduise par un réengagement du Conseil de sécurité dans la situation des

⁴² S/PRST/2008/39. La déclaration du Président ne comprenait pas d'options plus ambitieuses comme la recommandation du Secrétaire Général qui disposait que davantage de réunions et de missions du Conseil de sécurité seraient utiles. C. f. S/2008/655.

⁴³ Même s'il y a des points communs entre le principe de la responsabilité de protéger et le concept de « la protection des civils » puisqu'ils comprennent tous deux les concepts de « protection » et de « prévention des conflits », il n'est pas du ressort de ce chapitre d'élaborer sur les différences conceptuelles et juridiques entre ces deux concepts. Cependant, il est important de noter que l'approche évolutive du Conseil de sécurité par rapport à la protection des civils est fondée sur le droit humanitaire, alors que le principe de la responsabilité de protéger trouve ses origines dans le droit conventionnel et coutumier, et a été construit autour du concept de la « souveraineté étatique comme responsabilité ». Par conséquent, la règle de la « responsabilité de protéger », comme définie dans le document final du Sommet mondial de 2005 (§ 138 et 139) peut seulement s'appliquer au génocide, aux crimes de guerre, crimes contre l'humanité et au nettoyage ethnique. Le Secrétaire Général a clarifié que la responsabilité de protéger devait être comprise comme un concept plus nuancé que le « droit humanitaire » ou « l'intervention militaire » parce qu'il comprend l'ensemble des outils politiques disponibles en vertu de la *Charte des Nations Unies* pour empêcher et aborder les menaces à la paix et à la sécurité internationales. Ils comprennent : les mesures pacifiques du chapitre VI de la *Charte des Nations Unies*, et les arrangements régionaux du Chapitre VIII. Pour plus d'informations, c.f. *Rapport du Secrétaire Général : La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, 12 janvier 2009, (A/63/677).

⁴⁴ Un point de débat parmi les Etats et les autres demeure quant au fait de savoir si la responsabilité de protéger peut être appliquée aux crises humanitaires qui résultent de l'échec manifeste d'un Etat à protéger ses ressortissants suite à une catastrophe naturelle. Après que la France ait invoqué la responsabilité de protéger par rapport au Myanmar, le Président d'International Crisis Group, M. Gareth Evans, a soutenu que les appels pour une intervention militaire au Myanmar fondés sur la responsabilité de protéger « n'auraient été appropriés que si le comportement dangereux du régime avait été tellement délibéré ou imprudent qu'il constituait en lui-même un crime contre l'humanité en droit international. Et le jury était encore en dehors de ça, lorsqu'à cause d'une très forte pression internationale, les secours nécessaires ont été autorisés. Gareth Evans, « The responsibility to protect holding the line », dans *open Democracy*, 6 octobre 2008, disponible sur: www.opendemocracy.net/article/the-responsibility-to-protect-holding-the-line-0. Le RU, le Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires et les agences d'aide humanitaire ont aussi critiqué la France pour les mêmes raisons.

droits de l'Homme dans le pays s'étaient évanouis à la fin de l'année 2008. Les origines de ce désengagement peuvent remonter à la totale indifférence du Gouvernement de Myanmar pour la déclaration du Président du Conseil de sécurité sur le Myanmar en mai. Elle appelait à un référendum libre et régulier sur le projet de Constitution.⁴⁵ Même après des critiques de poids de la part du Secrétaire Général concernant le moment et la manière dont le Gouvernement a mené le référendum,⁴⁶ le Conseil de sécurité a été incapable de prendre d'autres mesures vis-à-vis du Myanmar. A cet égard, la décision de la Chine, de la Fédération de Russie et de l'Afrique du Sud de revenir à leur politique de non-intervention dans les « affaires intérieures » d'un pays une fois que la communauté internationale avait détourné son attention des mesures prises par le Gouvernement vis-à-vis des manifestants en 2007 et des conséquences du cyclone Nargis a été essentielle.

Bien que les bons offices du Secrétaire Général aient permis de porter une attention considérable sur le Myanmar, vers la fin de l'année on était de plus en plus préoccupé par le fait que la stratégie basée sur une diplomatie discrète avait directement fait le jeu de la junte militaire. Par exemple, seulement quelques jours après la visite du Secrétaire Général au Myanmar après le cyclone,⁴⁷ l'assignation à domicile de Aung San Suu Kyi a été prolongée d'un an par le Gouvernement. Il a ainsi défié les recommandations de l'Envoyé spécial du Secrétaire Général de l'ONU au Myanmar, M. Ibrahim Gambari, et du Rapporteur spécial de l'ONU sur le Myanmar, M. Vitit Muntarbhorn, qui avaient appelé à la libération de tous les prisonniers politiques comme première étape cruciale afin de faciliter un dialogue politique inclusif et la réconciliation nationale.⁴⁸ Ensuite, Aung San Suu Kyi a décidé de décliner l'invitation de rencontrer l'Envoyé spécial sur le Myanmar lors de sa visite officielle en août 2008. Au cours de cette même visite, M. Gambari a été rabroué lors de sa quatrième tentative depuis 2007 pour rencontrer le Général Than Shwe, le chef de l'Etat. La condamnation en décembre 2008 de 270 militants politiques à de longues peines de prison pour avoir participé aux manifestations contre la junte en 2007, et pour avoir apporté leur aide aux victimes du cyclone en 2008, a uniquement servi à renforcer le message de la junte défiant la communauté internationale.

Il reste dorénavant à voir si le Conseil de sécurité prendra des mesures et demandera au Myanmar de démontrer des résultats tangibles dans les domaines de la démocratie et du respect pour les droits de l'Homme, ou bien s'il continuera d'être attentiste, préférant déléguer la responsabilité aux pays de l'ASEAN et au « groupe des amis » du Secrétaire Général sur le Myanmar.⁴⁹ Etant donné que les élections nationales de 2010 constituent la prochaine étape majeure sur la feuille de route pour la démocratie du Myanmar, les actions du Conseil de sécurité par rapport au Myanmar au cours de l'année prochaine seront encore plus surveillées sur le plan international.

« La responsabilité de protéger » a été évoquée en dehors du Conseil de sécurité par rapport à la situation au **Kenya**, suite aux violences généralisées qui ont eu lieu après les

⁴⁵S/PRST/2008/13.

⁴⁶ Le Gouvernement a donné son feu vert pour que le référendum ait lieu le 10 mai 2008 (une semaine après le cyclone), malgré une demande publique du Secrétaire Général pour qu'il soit reporté. Le Secrétaire Général a aussi critiqué : l'absence d'un débat libre et ouvert ; l'insuffisance de l'information publique ; la fréquence d'intimidations et de harcèlement à l'égard des électeurs ; et la pénalisation de toute critique ou l'opposition au projet de Constitution. C.f. *Rapport du Secrétaire Général sur la situation des droits de l'Homme au Myanmar*, p.12, (A/63/356). Le Secrétaire Général a également fait part de sa frustration quant à la décision du Gouvernement d'ignorer sa demande pour un report du référendum. C. f. Reuters « UN's Ban frustrated by Myanmar inaction », 20 octobre 2008, disponible sur : www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N20526287.htm.

⁴⁷ La visite du Secrétaire Général a été la première en 44 ans.

⁴⁸ Pour plus de détail, c.f. le rapport du SIDH sur les situations géographiques (Myanmar) à la 63^e session de l'Assemblée générale, disponible sur : www.ishr.ch/new_york_monitor_ga.

⁴⁹ Le « groupe des amis du Secrétaire Général sur le Myanmar » a été convoqué par le Secrétaire Général en décembre 2007. Il était destiné à être « un forum consultatif pour développer une approche commune pour soutenir la mise en œuvre des bons offices du Secrétaire Général. » Il est composé de 14 États : l'Australie, l'Indonésie, la Fédération de Russie, les USA, la Chine, le Japon, Singapour, le Vietnam, la France, la Norvège, la Thaïlande, l'Inde, le Portugal et le RU.

élections.⁵⁰ Elle a ensuite été largement classifiée comme une application exemplaire du principe. Les efforts de médiation de Kofi Annan, l'ancien Secrétaire Général de l'ONU et d'une équipe d'éminents dirigeants africains mandatés par l'UA ont eu le mérite d'avoir évité une intervention de grande envergure de la part des pays limitrophes ou du Conseil de sécurité. Néanmoins, l'ONU s'est engagé aux plus hauts niveaux étatiques, le Conseil de sécurité a publié une déclaration qui exprimait sa désapprobation de la violence, et le Secrétariat Général ainsi que le Haut Commissariat aux droits de l'Homme ont été mobilisés. Il s'agissait là de l'illustration principale de la manière dont une médiation de haut niveau rapide et efficace, ajoutée à une forte pression internationale, pouvait être mobilisée pour éviter des violations des droits de l'Homme généralisées, sans recourir à la force.

La déclaration du Président du Conseil de sécurité adoptée en février 2008 faisait part de ses sérieuses préoccupations quant au meurtre, à l'utilisation de la violence sexuelle et sexiste, et au déplacement des civils suite aux élections nationales contestées de décembre 2007.⁵¹ La déclaration exprimait également l'inquiétude du Conseil de sécurité par rapport aux répercussions politiques, sécuritaires et économiques de la crise à l'échelle régionale ; elle se félicitait des efforts de médiation régionaux ; elle se félicitait que le Gouvernement kenyan ait accepté les missions d'enquête du Haut Commissaire aux droits de l'Homme et du Conseiller spécial pour la prévention du génocide ; et encourageait le dialogue, les compromis et la réconciliation entre les deux partis politiques. En outre, la déclaration exhortait les dirigeants du Kenya⁵² à prendre des mesures pour démanteler les gangs armés et éviter l'impunité, améliorer la situation humanitaire, et rétablir les droits de l'Homme dans le pays.

Le Conseil de sécurité a été capable de prendre des mesures par rapport au Kenya grâce à une forte cohésion régionale, à une pression internationale, et au fait que son implication ait été soutenue.⁵³ Le Conseil de sécurité n'a pas ajouté le Kenya à son ordre du jour officiel. Il a à la place préféré examiner la situation dans ce pays sous le point général de l'ordre du jour intitulé « paix et sécurité en Afrique ».

Le Conseil de sécurité a aussi choisi de s'occuper de la situation au **Zimbabwe** en utilisant le point de l'ordre du jour intitulé « paix et sécurité en Afrique », plutôt que de l'ajouter en tant que point de l'ordre du jour relatif à un pays en particulier. Même si de nombreux dirigeants du monde ont fini par invoquer la responsabilité de protéger pour essayer d'introduire des actions plus décisives de la part du Conseil de sécurité et des autres (voir ci-dessous), les membres du Conseil de sécurité ne l'ont pas évoqué comme une justification pour leurs mesures initiales par rapport au Zimbabwe. Néanmoins, la déclaration du Président du Conseil de sécurité de juin 2008 sur le Zimbabwe contenait de nombreuses caractéristiques d'une réponse liée à la responsabilité de protéger.⁵⁴

La déclaration du Président était une réponse forte et unifiée à la détérioration de la situation humanitaire, à l'augmentation des violences politiques dans le pays suite à l'élection présidentielle contestée de mars 2008, et aux attaques xénophobes en Afrique du Sud en mai, dirigées principalement contre les réfugiés Zimbabwéens. Elle a condamné les actes du

⁵⁰ Le Secrétaire Général de l'ONU a mentionné la responsabilité de protéger au Kenya lors de son discours au sommet de l'UA le 31 janvier 2008, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/THOU-7BE29U?OpenDocument>. De plus, le Ministre français des Affaires étrangères avait évoqué ce principe dans un communiqué de presse le même jour, disponible sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/kenya_372/presentation-du-kenya_983/situation-au-kenya-2008_18317/m.-kouchner-violences-au-kenya-31.01.08_59045.html. L'Archevêque Desmond Tutu a suivi en lançant un appel similaire en février 2008, disponible sur : www.spiegel.de/international/0,1518,536505,00.html.

⁵¹ S/PRST/2008/4.

⁵² Le Président Mwai Kibaki et son opposant, M. Raila Odinga.

⁵³ Rapport du Conseil de sécurité, "Protection of Civilians: Cross-cutting Report No.2", 14 octobre 2008, p. 34, disponible sur : www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2400839/k.C518/Publications_on_Protection_of_Civilians_in_Armed_Conflict.htm. Des Etats comme la France et le Panama, qui était Président du Conseil à ce moment là, ont apporté leur soutien pour une implication du Conseil de sécurité. Le soutien extérieur a été exprimé par les dirigeants africains, comme l'Archevêque Desmond Tutu.

⁵⁴ S/PRST/2008/23 (23 juin 2008).

Gouvernement qui avaient empêché des élections libres et régulières, et lui a demandé : de mettre fin à la violence, de cesser toute intimidation politique ; de mettre fin aux restrictions sur la liberté de rassemblement, de relâcher tous les dirigeants politiques qui sont en prison ; et d'autoriser immédiatement les organisations humanitaires à reprendre leurs services. Le Conseil de sécurité a ensuite surveillé de près les efforts de médiations dirigés par la Communauté Sud-africaine de développement. Mais, début juillet, voyant que le Président Robert Mugabe avait choisi d'ignorer la déclaration du Président, les USA ont rédigé une résolution de poids sur le Zimbabwe. Elle était voulue comme une motivation pour inciter le Président Mugabe à coopérer avec le Conseil de sécurité, à s'engager dans le processus de médiation avec bonne foi, et à poser les conditions pour de nouvelles élections nationales libres et régulières.⁵⁵ La résolution proposait d'atteindre ces résultats en imposant une série de sanctions, y compris un embargo sur les armes, et une interdiction de voyager pour le Président Mugabe et 13 de ses fonctionnaires de haut niveau, ainsi que le gel de leurs avoirs financiers.

Neuf membres du Conseil de sécurité, y compris le Burkina Faso, ont voté pour la résolution sur le Zimbabwe en s'inquiétant des conséquences de la situation au Zimbabwe sur la sécurité et la stabilité de la région, et qu'elle était donc une menace à la paix et à la sécurité internationales. Malgré cela, la résolution n'a pas été adoptée puisque la Chine et la Fédération de Russie ont voté contre.⁵⁶ Lorsqu'elle a expliqué son vote, la Fédération de Russie a condamné la résolution. Elle a déclaré qu'il s'agissait d'une tentative pour « emmener le Conseil de sécurité au-delà de ses prérogatives : le maintien de la paix et de la sécurité internationales » et d'une ingérence dans les affaires intérieures du Zimbabwe. En outre, la Fédération de Russie a considéré que la résolution ne tenait pas compte des efforts de médiation qui étaient en cours avec le soutien des dirigeants de la région et de l'UA. C'était seulement la deuxième fois depuis la période de la Guerre froide qu'un double veto ait été exercé. A ces deux occasions, la résolution concernait les droits de l'Homme et la démocratie.⁵⁷

Cette impasse politique au sein du Conseil de sécurité sonnait la fin de son action au Zimbabwe pour le reste de l'année. Même si le Secrétariat, y compris le Secrétaire Général, a continué de faire le point au Conseil de sécurité pour qu'il soit tenu au courant de la situation, le Conseil de sécurité n'a pas été capable de raviver le consensus qu'il avait montré précédemment dans l'adoption de la déclaration du Président sur cette question. C'est resté le cas même après que les événements se soient dégradés après l'effondrement des systèmes de santé, d'eau et sanitaire du Zimbabwe. Pour cette raison, une épidémie de choléra a tué plus de 2 000 Zimbabwéens et en a rendu environ 4 000 malades. L'afflux de réfugiés dans les pays voisins a propagé la maladie, menaçant ainsi davantage la stabilité de la région.⁵⁸ Le fait que le Gouvernement du Zimbabwe ait été à la fois « incapable et pas disposé à » intervenir a incité les dirigeants africains, y compris l'Archevêque Desmond Tutu et le Premier ministre kényan, M. Raila Odinga, à mentionner la responsabilité de protéger, et de recommander une intervention militaire internationale pour destituer le Président

⁵⁵ Commentaires de l'Ambassadeur américain, M. Zalmay Khalizad, sur le Zimbabwe au poste d'observation de la presse, 8 juillet 2008.

⁵⁶ Les Etats qui ont voté pour la résolution étaient : la Belgique, le Burkina Faso, le Costa Rica, la Croatie, la France, l'Italie, le Panama, le RU et les USA. Cinq Etats ont voté contre (la Chine, la Libye, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, et le Vietnam) et l'Indonésie s'est abstenue. La décision du Burkina Faso de soutenir la résolution indiquait une rupture dans ce qui avait été convenu par les Etats africains sur le Conseil de sécurité qui avait déferé les efforts de médiation à la Communauté Sud-africaine de développement.

⁵⁷ L'autre exemple a eu lieu en janvier 2007 lorsque la Chine et la Fédération de Russie ont empêché le Conseil de sécurité de demander la fin de la répression politique et des violations des droits de l'Homme au Myanmar. Ces deux pays ont soutenu que la situation au Myanmar ne menaçait pas la paix et la sécurité internationales. L'Afrique du Sud les a rejoints pour s'opposer à la résolution (rédigée par les USA) qui s'est vue rejetée par un vote de neuf voix contre trois.

⁵⁸ Entre juillet et décembre 2008, environ 38 000 Zimbabwéens ont demandé asile à la ville de Musina, à la frontière Sud-africaine. Un nombre significatif de réfugiés a aussi été enregistré en Zambie, au Mozambique, et au Botswana. Par conséquent le choléra s'est propagé à ces pays. Human Rights Watch, "Crisis without limits: Human rights and humanitarian consequences of political repression in Zimbabwe", p.21, disponible sur : www.hrw.org/en/reports/2009/01/21/crisis-without-limits-0.

Mugabe de son poste.⁵⁹ Leur appel avait reçu le soutien du Président français, du Président américain, et du Premier Ministre britannique.

L'échec du Conseil de sécurité et de la communauté internationale pour rassembler la volonté politique afin d'agir a mis en exergue les profondes divergences politiques parmi ses cinq membres permanents. Il a également souligné les éventuels risques de « déléguer » la responsabilité de résoudre des crises sensibles et politiquement fondées à des partenaires régionaux. Le fait que le Secrétaire Général n'ait pas choisi d'utiliser l'Article 99 de la *Charte des Nations Unies*⁶⁰ pour mettre cette question à l'ordre du jour du Conseil en disait long. Son Conseiller spécial pour la prévention du génocide et son Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger lui avaient suggéré que cela devrait être fait « si besoin » est.⁶¹

A l'inverse, le fait que la Fédération de Russie invoque la responsabilité de protéger pour justifier son opération militaire en **Géorgie** en août 2008 a été largement considéré comme une mauvaise application, voir même un abus, du principe. Par exemple, la France et les USA ont été les premiers à critiquer la décision de la Fédération de Russie de recourir immédiatement à des mesures coercitives, plutôt que de s'en remettre en premier lieu aux options pacifiques diplomatiques et humanitaires qui auraient respecté l'intégrité territoriale de la Géorgie.⁶² La Fédération de Russie a affirmé que son usage de la force était justifié compte tenu des actes de génocide présumés de la part des géorgiens contre les gens d'Ossétie du sud. Ces affirmations se sont cependant avérées peu convaincantes en dehors de la Fédération de Russie.

Sans se soucier de qui était à blâmer pour le déclenchement de la crise géorgienne, les politiques de la Guerre froide ont pris un nouvel essor parmi les membres du Conseil de sécurité et l'ont empêché de prendre des mesures efficaces pour mettre fin au conflit ou pour le limiter. Par exemple, début août, la Fédération de Russie a exhorté le Conseil de sécurité à appeler à un cessez le feu. Les désaccords sur le fait de savoir si la déclaration du Président devait faire référence à l'intégrité territoriale de la Géorgie (à laquelle la Fédération de Russie était fortement opposée mais que les USA recommandaient vivement) ont abouti à ce que le Conseil de sécurité ne prenne aucune mesure. Après août 2008, la situation en Géorgie ne figurait ostensiblement pas à l'ordre du jour du Conseil de sécurité jusqu'à ce qu'en octobre 2008 on lui demande d'adopter une résolution procédurale pour prolonger le mandat de la Mission des Nations Unies en Géorgie.⁶³ Le Conseil de sécurité n'est pas revenu sur cette question pour le reste de l'année.

La négociation d'un cessez le feu entre la Géorgie et la Fédération de Russie, et le retrait ultérieur des troupes russes de Géorgie ont largement été engendrées par les efforts de médiation du Président français (en tant que président de l'UE) qui ont porté leurs fruits. Cependant, plusieurs semaines de pillages, incendies et de comptes-rendus d'attaques de milices ossètes contre les civils ont précédé le cessez le feu. Ensuite, la Fédération de Russie a reconnu l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie comme des Etats indépendants. Les véritables perdants de ce conflit ont été les 65 000 géorgiens qui ont été déplacés dans un

⁵⁹ C. f. Alex Perry, "As cholera rages in Zimbabwe, Mugabe won't budge", dans le *Time Magazine*, 11 décembre 2008, disponible sur : www.time.com/time/world/article/0,8599,1865946,00.html.

⁶⁰ L'Article 99 de la *Charte des Nations Unies* 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. »

⁶¹ Centre for Conflict Resolution, International Peace Institute, Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, "Prevention of genocide and mass atrocities and the responsibility to protect: Challenges for the UN and the international community in the 21st century", The Responsibility to Protect Occasional Paper Series, juin 2008, p.10.

⁶² Le communiqué de presse de l'ONU concernant la réunion d'urgence du Conseil de sécurité sur la Géorgie le 8 août 2008 est disponible sur : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/CS9417.doc.htm>.

⁶³ *Résolution 1839* du Conseil de sécurité, 9 octobre 2008. La mission a été prolongée jusqu'au 15 février 2009.

petit pays qui avait déjà des difficultés à réinstaller les 200 000 personnes déplacées à cause des conflits des années 90.⁶⁴

Le développement peut être le plus encourageant au Conseil de sécurité par rapport à la responsabilité de protéger a eu lieu le 1^{er} décembre 2008, lorsque l'Afrique du Sud a organisé une **réunion informelle sur la responsabilité de protéger**. L'Afrique du Sud avait l'intention d'aider à rendre ce principe opérationnel et de contribuer au débat à l'Assemblée générale sur la responsabilité de protéger attendu début 2009. Elle a donc invité plusieurs organisations des droits de l'Homme et le Conseiller spécial du Secrétaire Général pour la responsabilité de protéger, M. Ed Luck pour qu'ils s'adressent au Conseil. Leurs déclarations détaillaient leur interprétation du principe ainsi que le rôle du Conseil de sécurité dans sa mise en oeuvre.⁶⁵ Plusieurs ONG et certains Etats ont directement désigné les situations à l'est de la RDC, en Somalie et au Darfour comme illustrant l'échec du Conseil de sécurité à protéger la population civile.⁶⁶ La Chine et la Fédération de Russie n'ont pas activement pris part aux débats.

La réunion a insisté sur l'importance d'une réaction anticipée du Conseil de sécurité, en vertu des chapitres XI et XIII de la *Charte des Nations Unies*. Il existait un accord général sur le fait que le Document final du Sommet mondial de 2005, ajouté aux résolutions du Conseil de sécurité sur la protection des civils, fournissait une autre impulsion pour que le Conseil de sécurité prenne des mesures opportunes et préventives. En même temps, on a rappelé aux Etats que lorsqu'il existe « un échec manifeste » de la part d'un Etat d'agir pour protéger sa population civile, le Chapitre VII de la *Charte des Nations Unies* autorise le Conseil de sécurité à utiliser des mesures coercitives, y compris l'usage de la force. Par-dessus tout, les ONG ont bien fait comprendre au Conseil de sécurité qu'il avait besoin de changer ses meilleures pratiques antérieures et d'apprendre de ses réussites et de ses erreurs pour garantir qu'il puisse « faire partie des efforts significatifs pour empêcher les crimes atroces commis à grande échelle » en ayant recours à des « solutions non-violentes. »⁶⁷

La réunion a aussi souligné la nécessité d'un échange officiel sur la responsabilité de protéger entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale pour clarifier leurs rôles et responsabilités respectifs dans la mise en œuvre du principe. Le Conseiller spécial du Secrétaire Général pour la responsabilité de protéger a déclaré que le Conseil de sécurité avait un rôle crucial à jouer en termes de responsabilité mais son interaction avec les autres organes de l'ONU tels que la Commission de consolidation de la paix et l'Assemblée générale était tout aussi importante. Il a aussi reconnu que, même si l'Assemblée générale ne pouvait pas chercher à restreindre les efforts du Conseil de sécurité, il était important que le Conseil de sécurité reconnaisse que l'Assemblée générale puisse jouer un rôle important dans la prévention, médiation, surveillance et enquête. Il semble que l'interaction entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sera le point sur lequel le débat se concentrera lorsque l'Assemblée générale examinera le premier rapport du Secrétaire Général sur le principe de la responsabilité de protéger, début 2009.⁶⁸

⁶⁴ Lawrence Sheets, Directeur du projet sur le Caucase, International Crisis Group, "Georgia: flaunting impunity in the Russian Federation's 'security zone'", dans *International Herald Tribune*, 11 septembre 2008, disponible sur: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5666&l=1.

⁶⁵ Human Rights Watch, International Crisis Group, Security Council Report, World Federalist Movement – Institute for Global Policy. Certaines déclarations sont disponibles sur: www.responsibilitytoprotect.org/index.php/eupdate/?theme=alt1.

⁶⁶ L'Afrique du Sud s'est dite frustrée que les exemples des situations relevant de la responsabilité de protéger ne mentionnaient pas la Somalie, bien qu'elle ait été soulevée par le représentant de l'UA. Human Rights Watch et Global Centre for the responsibility to Protect ont mentionné la situation au Darfour en 2003 et la situation actuelle à l'est de la RDC et au Zimbabwe. International Crisis Group a également mentionné la situation actuelle à l'est de la RDC.

⁶⁷ Voir en particulier la déclaration du Global Centre for the Responsibility to Protect, faite par Mme Nicola Reindorp, disponible sur: www.responsibilitytoprotect.org/index.php/eupdate/?theme=alt1. Le Global Centre a insisté sur la nécessité pour le Conseil de sécurité d'améliorer sa réceptivité aux informations d'alerte rapide d'une variété de sources; d'avoir plus de volonté à accepter les situations géographiques à son ordre du jour; et de démontrer sa volonté à agir tôt, en fonction de ce qui est approprié pour la situation de laquelle il est saisi.

⁶⁸ A/63/677.

Regards vers l'avenir

Le changement des membres non-permanents du Conseil de sécurité au 1^{er} janvier 2009 sera un élément qui pourrait avoir un impact positif sur la dynamique politique entre les membres du Conseil de sécurité.⁶⁹ Par exemple, le départ de l'Afrique du Sud, qui avait empêché le Conseil de sécurité de prendre des mesures pour protéger ou promouvoir les droits de l'Homme, en particulier sur le continent africain, pourrait ouvrir de nouvelles possibilités. Cependant, son remplaçant, l'Ouganda, aura peut être des difficultés à soutenir le Conseil de sécurité compte tenu de sa réputation par rapport aux droits de l'Homme dans son territoire. Il existe une préoccupation identique par rapport à la Turquie. On espère cependant que les nouveaux membres comme l'Autriche, le Japon et le Mexique seront des voix dynamiques pour les droits de l'Homme.

Au moment de mettre sous presse, il y avait aussi un certain degré d'optimisme pour que la nouvelle Administration américaine apporte une nouvelle dynamique dans les politiques du Conseil de sécurité, et qu'elle restaure éventuellement la volonté du Conseil de sécurité de jouer un rôle de dirigeant dans la protection et la promotion des droits de l'Homme. Le nouvel Ambassadeur auprès de l'ONU, Mme Rice, a critiqué avec franc-parler le besoin de la communauté internationale de prendre des mesures fermes pour aborder l'impunité et les violations graves des droits de l'Homme, en particulier par rapport aux violations graves et systématiques des droits de l'Homme au Darfour.

Cependant, un tel optimisme doit être tempéré par les situations auxquelles le Conseil de sécurité devra faire face début 2009. Il a dépensé la plupart de son énergie au début de l'année 2009 sur le conflit et la crise humanitaire qui a englouti le sud d'Israël et Gaza. Prises collectivement, les résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'Homme n'ont cependant eu qu'un impact insignifiant pour enrayer la violence.

Les autres défis auxquels le Conseil de sécurité sera confronté comprennent : l'intensification de la violence au Darfour et en RDC, ainsi que le déploiement des troupes toujours en cours pour ces deux situations ; des nouveaux mandats pour le Tchad⁷⁰ et la Somalie⁷¹ qui nécessiteront de nouvelles augmentations quant aux coûts et ressources pour le maintien de la paix ; la violence « grotesque » contre les civils de la part de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans la partie est de la RDC⁷² ; et l'incertitude des conséquences sur la paix en RDC suite à l'arrestation de Laurent Nkunda par le gouvernement Rwandais.

En même temps, certains membres du Conseil de sécurité sont profondément conscients du besoin urgent de traiter de façon exhaustive les nombreux défis auxquels font face ses opérations de maintien de la paix qui ne cessent de se prolonger et d'être de plus en plus complexes. En janvier 2009, la France et le RU débiteront une série de réunions informelles dont le but est de restructurer les éléments des opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité afin de leur donner plus de pouvoir pour empêcher les violations du droit

⁶⁹ Les dix membres non-permanents pour 2009 sont : l'Autriche, le Burkina Faso, le Costa Rica, la Croatie, le Japon, la Libye, le Mexique, la Turquie, l'Ouganda, et le Vietnam. Parmi ces Etats les nouveaux membres sont: l'Autriche, le Japon, le Mexique, la Turquie et l'Ouganda. Ils ont remplacé : la Belgique, l'Indonésie, l'Italie, le Panama et l'Afrique du Sud.

⁷⁰ La Mission des Nations unies au Tchad, la MINURCAT, contribuera à la surveillance et à la protection et promotion des droits de l'Homme au Tchad, « en portant une attention toute particulière à la violence sexuelle et sexiste, et en faisant des recommandations aux autorités compétentes sur les mesures à prendre pour lutter contre l'impunité ».

⁷¹ Bien qu'aucune décision n'avait été prise à la fin de l'année, début 2009, le Conseil de sécurité changeait de cap et faisait part de son intention d'établir une force de maintien de la paix de l'ONU en Somalie avec sa *Résolution 1863* (16 janvier 2009). La résolution adoptée à l'unanimité demandait à l'UA de renforcer sa force de 2 600 à 8 000 troupes. Elle autorisait le Secrétaire Général à transmettre un rapport le 15 avril 2009 au plus tard, qui comprendrait un mandat éventuel pour la force de maintien de la paix en Somalie. Elle appelait aussi à prendre une décision sur cette question d'ici juin 2009. C. f.

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2009.htm>.

⁷² Le Haut Commissaire aux droits de l'Homme, Mme Navanethem Pillay, 'UN Rights Chief decries 'grotesque' abuses by Ugandan rebels in DR Congo', communiqué de presse de l'ONU, New York, 27 janvier 2009.

international humanitaire et y mettre fin.⁷³ Ces réunions impliqueront les membres du Conseil de sécurité ainsi que les autres membres de l'ONU, les éléments clés du Secrétariat de l'ONU, y compris le HCDH et le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), et le Comité international de la croix rouge. Même si la plupart de ces réunions sont privées ou seulement sur invitation, elles pourront peut être contribuer à ce que le Conseil de sécurité prenne une approche plus directe et délègue moins la gestion de ses opérations de maintien de la paix à ses partenaires régionaux.

Une fois encore, il sera important d'envisager ces signes initiaux sur le long terme avant d'en conclure quoi que ce soit à propos de nouvelles tendances. Par exemple, malgré les discussions thématiques privées du Conseil de sécurité sur la « Protection des civils dans les conflits armés » mi-janvier 2008, qui ont donné lieu à une déclaration du Président qui réaffirmait l'engagement du Conseil de sécurité pour une application complète et efficace de ses résolutions sur la protection des civils dans les conflits armés », et la publication d'un aide-mémoire révisé sur cette question,⁷⁴ ces renouvellements d'engagements ne se sont pas traduits par des actions primordiales sur d'autres fronts. Par exemple, deux jours après la publication de la déclaration du Président du Conseil de sécurité, le Conseil de sécurité n'a pas inclus dans le mandat qu'il proposait pour une force de maintien de la paix en Somalie, la protection des civils ou la surveillance des droits de l'Homme.

⁷³ Pour plus de détails, c.f. Rapport du Conseil de sécurité, 'UN Peacekeeping Operations: Update Report No.2', 16 janvier 2009 et 'Respect for International Humanitarian Law': Update Report No.4', 27 janvier 2009, disponibles sur : www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2400833/k.DOE4/Publications_on_Peacekeeping.htm.

⁷⁴ S/PRST/2009/1, 14 janvier 2009. La dernière révision de ce document par le Conseil de sécurité avait été faite en 2003.