



HAL
open science

Les projets d'abandon du droit de veto : les réalistes contre les idéalistes

Eric Pomès

► **To cite this version:**

Eric Pomès. Les projets d'abandon du droit de veto : les réalistes contre les idéalistes. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, Questions de paix et de sécurité européenne et internationale, les projets d'abandon du droit de veto: les réalistes contre les idéalistes, 3. hal-02895176

HAL Id: hal-02895176

<https://hal.science/hal-02895176>

Submitted on 2 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les projets d'abandon du droit de veto : les réalistes contre les idéalistes

Eric POMES

Docteur en Droit, Chercheur au laboratoire GEREDIC et aux Ecoles militaires de Saint Cyr Coëtquidan,

La situation en Syrie a fait renaître des projets de réforme du droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies. La France a ainsi proposé un projet visant à suspendre l'utilisation de ce droit en cas de violation massive des droits fondamentaux. Si ce projet semble ambitieux, il est en réalité assez limité. Il ne prévoit, en effet, qu'un engagement non juridique des Etats membres permanents de ne pas utiliser leur droit de veto en cas de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre dès lors que leurs intérêts vitaux ne sont pas engagés. Le projet français repose sur l'idée de l'existence d'une Communauté internationale impliquant que le droit de veto serait une responsabilité et non un pouvoir discrétionnaire. Il se veut ainsi la mise en pratique de la responsabilité de protéger. Mais, en raison du caractère discuté de la normativité de la notion, les tenants de cet auto-encadrement du droit de veto font prévaloir la légitimité sur la licéité.

Due to the Syrian crisis, France proposed a plan to suspend the use of the veto in cases of massive violations of human rights. If this project sounds ambitious, it is in fact quite limited. It provides, in effect, a non-legal commitment of the permanent members. They could not use the veto in cases of genocide, crimes against humanity or war crimes except when their vital interests are engaged. The French project based on the idea of the existence of an international community. The veto would be a responsibility and not a discretionary right. This project is the implementation of the responsibility to protect. But the uncertain nature of the responsibility to protect, leads the proponents of this self-supervision of the veto to insist upon the legitimacy against legality.

Responsabilité de protéger, intervention humanitaire, droit de veto, génocide, crime contre l'humanité, crime de guerre

Responsibility to protect, humanitarian intervention, veto, genocide, crimes against humanity, war crimes

I. Introduction

Le premier veto du Conseil de sécurité concernait les questions syrienne et libanaise¹. Soixante-dix ans plus tard, c'est toujours l'attitude russe et la Syrie qui conduisent à repenser le droit de veto. Cette entreprise est liée à l'évolution concomitante, à la fin de la guerre froide, de la scène internationale et des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Depuis les années 90, à partir de la crise zaïroise de 1996², le Conseil de sécurité a en effet assimilé les atteintes aux droits de l'Homme à une menace à la paix et à la sécurité internationales ce qui a été confirmé peu de temps après par une déclaration du président du

¹ S. PV. 23, 16/02/1946.

² S/RES/ 1078, 9 Novembre 1996.

Conseil³. Cette évolution des menaces à la paix illustre l'apparition de la sécurité humaine, comprise comme l'absence de menaces sur les valeurs humaines fondamentales et la sécurité physique de l'individu, en complément de la sécurité étatique.

Profitant de ces évolutions, l'ancien Secrétaire général, Kofi Annan, a également milité pour une prise en compte de la protection des droits de l'Homme. Il déclarait ainsi en 1999 que "The Charter protects the sovereignty of peoples. It was never meant as a license for governments to trample on human rights and human dignity. Sovereignty means responsibility, not just power". Cette déclaration est le point de départ de réflexions qui aboutiront au concept de responsabilité de protéger qui peut être analysé comme le soubassement théorique de la proposition française d'abandon du droit de veto.

La France soutient depuis une dizaine d'années un projet visant à suspendre l'utilisation du droit de veto en cas de violation massive des droits fondamentaux⁴. Dans son discours du 24 septembre 2013, lors du débat d'ouverture de la 68e session de l'Assemblée générale, le président français proposait ainsi qu'« un code de bonne conduite puisse être défini entre les membres permanents du Conseil de sécurité et qu'en cas de crime de masse, ils puissent décider de renoncer collectivement à leur droit de veto »⁵. Le projet français s'est traduit concrètement dans la *Déclaration politique sur la suspension du veto en cas d'atrocités de masse* récemment proposé par la France et le Mexique⁶. Ceci rejoint, par ailleurs, l'initiative de *Code de Conduite relatif à l'action du Conseil de sécurité contre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* proposé, le 24 septembre 2015, par un groupe de vingt-cinq Etats réunis au sein de l'*Accountability, Coherence, Transparency*. Ce Code prévoit en son point 1 que les Etats s'engagent « à soutenir une action opportune et résolue du Conseil de sécurité destinée à prévenir ou à mettre fin à la commission de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre » et son point 2 précise que les membres permanents du Conseil de sécurité s'engagent « à ne pas voter contre un projet crédible de résolution soumis au vote du Conseil de sécurité et prévoyant une action opportune et résolue qui a pour but de mettre fin à la commission d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, ou de prévenir la commission de tels crimes »⁷. Ces initiatives rejoignent également le paragraphe 20 du projet de résolution proposé par le Costa Rica, la Jordanie, le Liechtenstein, Singapour et la Suisse en mai 2012⁸.

Ces projets sont les derniers en date d'une longue série de tentatives pour réformer le Conseil de sécurité quant à sa composition et à ses modes de décision. La particularité de ces projets, qui pourrait être leur force, est de repenser l'utilisation du droit de veto sans réforme formelle de la Charte des Nations unies rendue très complexe par les conditions des articles 108 et 109 de la Charte. Pour tenter de surmonter cet obstacle, le projet français propose, au nom de l'existence de valeurs communes fondatrices de la Communauté internationale, un encadrement limité du droit de veto. Cette proposition conduit à un nouveau débat entre licéité et légitimité.

³ S/PRST/1999/3.

⁴ Voir également la Déclaration du Millénaire du 8 septembre 2000 par laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont notamment décidé de « redoubler d'efforts pour réformer les procédures du Conseil de sécurité sous tous leurs aspects » (voir le paragraphe 30 A/RES 55/2).

⁵ Pour une liste des 86 Etats soutenant ce projet de restriction du droit de veto, <http://www.globalr2p.org/media/files/political-declaration-supporters.pdf>.

⁶ <http://www.globalr2p.org/media/files/2015-07-31-veto-political-declaration-final-fr.pdf>.

⁷ http://www.iccnw.org/documents/FR_FINAL_SC_Code_of_Conduct_Atrocities_REV.pdf.

⁸ A/66/L.42/Rev.1, 3 mai 2012 : « Les membres permanents du Conseil de sécurité sont invités à envisager d'adopter les mesures ci-après : [...] 20. S'abstenir de recourir au droit de veto pour bloquer une décision que le Conseil pourrait prendre pour prévenir ou faire cesser un génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ».

II. La force du projet français : une proposition limitée

La diplomatie française estime que son projet a des chances d'aboutir grâce à son objet limité. La proposition française est, en effet, doublement limitée : elle vise simplement à encadrer le droit de veto dans des cas bien précis sans que cet encadrement prennent la forme d'un engagement juridique.

II.1. Un veto seulement encadré

L'abandon pur et simple du veto n'est pas l'objet de cette proposition. Il s'agit d'une réforme ciblée par laquelle les membres permanents renonceraient au veto dans des hypothèses bien délimitées qui se veulent en outre objectives à savoir les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Ici, le projet français n'innove pas vraiment, il reprend à son compte les hypothèses arrêtées par la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats (CIISE). Les créateurs de la responsabilité de protéger cherchaient à traduire dans un projet à vocation normative le slogan « plus jamais ça », souvent brandi sans grand succès. L'idée est simple. La responsabilité de protéger, c'est-à-dire la « protection contre les catastrophes qu'il est possible de prévenir – meurtres à grande échelle, viols systématiques, famine » –, incombe en premier lieu, en vertu de sa souveraineté, à l'Etat qui a la responsabilité de protéger ses propres citoyens. Et dans l'hypothèse où l'Etat ne serait pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité de protéger échoirait alors à la Communauté internationale⁹. L'idée de cette nouvelle approche serait donc d'autoriser une action, non au motif d'autodéfense ou d'atteinte à la sécurité ou à la paix internationales, mais pour protéger une population en danger d'un dommage grave et irréparable, tel un génocide. La CIISE a ainsi déterminé plusieurs hypothèses de mise en œuvre de la responsabilité de réagir¹⁰ qui peuvent être rapprochées des infractions entrant dans la compétence de la Cour Pénale internationale. L'article 5 du Statut de Rome énonce, en effet, que la Cour Pénale internationale est compétente en ce qui concerne les « crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la Communauté internationale »¹¹.

Le projet français vise l'hypothèse où l'Etat est défaillant et où il revient à la Communauté internationale d'agir par le biais du Conseil de sécurité. Le déclenchement de la procédure de saisine du Conseil de sécurité, outre les cas où il se saisira lui-même, reconnaîtrait une place centrale au Secrétaire général des Nations unies. Il lui reviendrait ainsi selon le point 3 du *Code de conduite de l'Accountability, Coherence, Transparency* d'attirer l'attention du Conseil sur les situations qui, selon son évaluation, impliquent ou sont susceptibles de conduire à ces situations grâce aux capacités d'alerte précoce du système des Nations Unies, en particulier du Bureau du Haut-Commissaire pour les Droits de l'Homme et du Bureau pour la Prévention du Génocide et la Responsabilité de Protéger. Le processus de protection des populations serait donc enclenché soit par le Conseil de sécurité directement soit par le Conseil à la demande du Secrétaire général. Le projet français prévoit également que cinquante Etats pourraient demander au Secrétaire général d'attirer l'attention du Conseil sur une situation particulière. Le Secrétaire général, dans ces hypothèses, serait-il tenu d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou cela resterait-il une simple faculté ? L'article 99 de la Charte permet de se prononcer plutôt en faveur de la deuxième interprétation¹².

⁹ CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, pp. VIII-XI.

¹⁰ *Ibid.*, p. 37, par. 4.19.

¹¹ André Huet, Renée Koering-Joulin, *Droit pénal international*, 3^e édition, Paris, PUF, 2005, pp. 32-35.

Par ailleurs, la « paralysie » du droit de veto ne pourrait intervenir que si les intérêts vitaux de l'un des membres permanents n'étaient pas engagés dans la situation envisagée. Cela renvoie à un questionnement déjà soulevé par la Cour Internationale de Justice dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*¹³. Le péril encouru par les intérêts vitaux est-il raisonnable et les mesures adoptées sont-elles utiles et nécessaires pour en assurer la protection ? Ce premier argument comporte une forte incertitude. Comment définir les intérêts vitaux d'un Etat ? En outre, le membre permanent sauf à ce qu'il soit directement impliqué dans les faits, serait un tiers par rapport aux crimes en cause. Dès lors, comment argumenter que ses intérêts vitaux seraient affectés ? A bien y regarder, le projet de suspension du veto adopterait une vision très restrictive de tels intérêts, les limitant peu ou prou à une question de survie de l'Etat désirant utiliser son veto tel qu'il a été abordé par la CIJ dans son avis *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* de 1996¹⁴. Le veto ne serait donc envisageable que si l'existence de l'Etat était menacée. Dès lors, les intérêts vitaux seraient différents des simples intérêts nationaux. Cette distinction n'emporte pas vraiment l'adhésion. La définition des intérêts vitaux/nationaux d'un Etat est un concept éminemment élastique et fluctuant au gré des changements de circonstances et des buts des Etats. Comme le rappelle la Cour dans son arrêt Nicaragua « la notion d'intérêts vitaux en matière de sécurité déborde certainement la notion d'agression armée et a reçu dans l'histoire des interprétations fort extensives »¹⁵. A moins que les Etats, en particulier du P-5, décident de laisser la détermination de leurs intérêts aux Nations unies, l'Etat reste le seul à déterminer ce qui constitue un intérêt vital. Les risques sur la survie de l'Etat, qui sont assez hypothétiques dans le cas des membres du P-5 (l'exception posée par la proposition française ne serait alors que rhétorique), n'épuisent pas la catégorie des intérêts vitaux qui sont déterminés par les Etats. Certains auteurs¹⁶ soutiennent, au contraire, que les membres permanents ne devraient pas défendre leurs intérêts mais ceux de l'Organisation ; ils seraient des délégués, des représentants des autres membres de l'ONU. Ils ne seraient donc pas libres de disposer du veto discrétionnairement. Mais l'argument selon lequel ils seraient des représentants devant agir selon la volonté de tous, n'emporte pas entièrement la conviction. Tout d'abord, l'idée d'un mandat liant le P-5 aux autres membres des Nations unies est discutable dès lors que le veto a été pensé pour leur donner une place prépondérante en matière de maintien de la paix, créant de fait une hiérarchie. Ensuite, même à considérer qu'existe un mandat, celui-ci serait, en raison des origines du veto, représentatif et non impératif, laissant ainsi libres les membres permanents. Enfin, rien ne démontre qu'une majorité des Etats serait en faveur d'une intervention, comme l'a montré l'action conduite au Kosovo.

C'est certainement en raison de ces limites que la France a choisi de proposer un type d'engagement dont la nature demeure incertaine.

II.2. Un engagement présenté comme non juridique

L'autre argument avancé pour faire accepter la proposition française, est que l'engagement

¹² Cet article est libellé comme suit « 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 ».

¹³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt, 27 juin 1986, Rec. 1986, p. 14.

¹⁴ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 96.

¹⁵ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, p. 117, par. 224.

¹⁶ A. Peters, « The Responsibility to Protect and the Permanent Five : the Obligation to Give Reasons for a Veto », p. 199-211 in *Responsibility to protect : from principle to practice*, Julia Hoffmann and André Nollkaemper (eds), Amsterdam, Pallas Publications, 2012.

des membres du P-5 de ne plus utiliser le droit de veto ne serait pas un engagement juridique. Les membres permanents qui accepteraient cet engagement ne concluraient ainsi qu'un accord moral. Cet engagement ne constituerait donc pas un acte unilatéral de ces Etats. Pourtant, il correspond aux hypothèses envisagées par la jurisprudence internationale en la matière. La CIJ dans son arrêt *Essais nucléaires* n'exige ni une forme particulière ni une quelconque acceptation de l'engagement unilatéral par les autres sujets de droit ; seule compte l'existence de la volonté de l'Etat de s'engager, de se lier juridiquement¹⁷. Dans ces conditions « cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique, l'Etat intéressé étant désormais tenu en droit de suivre une ligne de conduite conforme à sa déclaration »¹⁸. Cependant, la condition principale, la volonté de créer une obligation juridique, semble faire défaut dans le cas de la proposition française. Le représentant français aux Nations unies, M. Arnaud, précisait ainsi qu'« [i]l s'agirait de procéder collectivement à une suspension volontaire du droit de veto lorsqu'une situation de crimes de masse est constatée »¹⁹. En outre, comme le rappelle la Cour, dans son arrêt précité, « tout acte unilatéral n'entraîne pas des obligations mais un Etat peut choisir d'adopter une certaine position sur un sujet donné dans l'intention de se lier - ce qui devra être déterminé en interprétant l'acte. Lorsque des Etats font des déclarations qui limitent leur liberté d'action future, une interprétation restrictive s'impose »²⁰. L'engagement de suspendre le veto ne vaudrait qu'à la condition que tous les autres membres du P-5 s'engagent selon les termes de la proposition française. Le respect de leur engagement ne reposerait pas, en outre, sur la juridicité de leur engagement mais sur leur parole. Faute de sanction, il est loisible de penser qu'un tel engagement, relevant du caractère de *soft law* de l'*instrumentum*, n'engagerait pas vraiment les membres du P-5. Toutefois, on peut se demander si la réticence de certains membres permanents ne résiderait pas dans leur crainte de créer une norme coutumière venant réviser de fait la Charte. En effet, si un instrument, ayant un caractère de *soft law*, est dépourvu en lui-même de caractère normatif, il participe toutefois au processus de formation des normes. Ainsi, dans le cas où les membres permanents respecteraient cet engagement, les deux éléments du processus coutumier pourraient être réunis : une pratique, d'abord, l'absence de veto à chaque fois qu'une situation prévue par le projet se présenterait à eux ; une *opinio juris*, ensuite, qui pourrait être déduite à la fois de la croyance des autres Etats et de la pratique des Etats intéressés. Par conséquent, l'argument de la non juridicité de l'engagement pourrait n'être que transitoire. Cette interprétation peut être renforcée par l'analyse d'une autre proposition faite par les différents projets de suspension : en cas de volonté d'utiliser le veto, l'Etat devrait expliquer les raisons qui fondent sa décision. Si l'Etat la justifie par l'exception prévue par le projet, les intérêts vitaux, alors on pourrait en déduire qu'il considère son engagement comme juridique. En justifiant son veto par une exception, il confirmerait l'existence de la règle et son sentiment d'être liée par elle. A défaut, en effet, il ne resterait qu'un engagement sans valeur pouvant être violé lorsque l'Etat y a intérêt. Cela contredirait un autre argument de la France pour laquelle l'existence d'une Communauté internationale implique que les membres permanents s'auto-encadrent dans l'emploi du veto.

¹⁷ *Essais nucléaires* (Australie c. France), arrêt, C.I. J. Recueil 1974, p. 253.

¹⁸ *Ibid.*, par. 43.

¹⁹ CS/11164, 29 octobre 2013.

²⁰ *Essais nucléaires*, par. 44.

III. Une proposition liée à l'existence d'une Communauté internationale

La lente émergence d'une Communauté internationale, dont le Conseil de sécurité serait l'un des représentants, aurait pour conséquence une transformation de la nature et de l'usage du veto.

III.1. Le veto : une responsabilité, non un pouvoir discrétionnaire

Les titulaires du veto ne devraient pas ou ne pourraient pas l'utiliser dans les hypothèses visées qui tiennent à l'éthique et au droit. En premier lieu, certains auteurs soutiennent que le recours au veto dans ces situations de violations graves et massives des droits fondamentaux serait illicite. Deux groupes d'arguments peuvent être identifiés. L'utilisation du veto constituerait d'une part un abus de droit et d'autre part serait contraire à la responsabilité des membres du Conseil de sécurité et des membres permanents en particulier. Anne Peters défend, par exemple, la thèse selon laquelle le veto dans les situations relevant de la responsabilité de protéger constituerait un abus de droit. Elle ne remet pas en cause l'existence du droit de veto, mais soutient que dans les circonstances de violations massives des droits de l'Homme les membres permanents n'exécuteraient pas de bonne foi leurs obligations²¹. Son analyse rejoint celles des juges Basdevant, Winiarski, McNair et Read dans leur opinion dissidente à l'occasion de l'avis *Admission d'un État aux Nations unies*²². Les juges soutenaient que « [s]i les Membres des Nations unies ont ainsi le droit et l'obligation de tenir compte de toutes les considérations d'ordre politique qui, à leur avis, sont pertinentes lorsqu'il s'agit de décider de l'admission d'un membre des Nations unies ou de son admission immédiate, il ne faut pas perdre de vue que, d'une part, il existe pour tous les Membres des Nations unies une obligation juridique générale d'agir selon la bonne foi que vise d'ailleurs l'article 2, paragraphe 2, de la Charte et en vue de réaliser les Buts et Principes des Nations unies, et que, d'autre part, ceux qui, à un titre quelconque, siègent au Conseil de sécurité participent à l'action d'un organe qui, en s'acquittant des devoirs que lui impose la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, agit au nom de tous les Membres. Cela ne permet pas de considérer la liberté ainsi laissée aux Membres des Nations unies comme illimitée, ni leur pouvoir comme arbitraire ». Pour Anne Peters, la pratique du Conseil de sécurité en matière de qualification de menace à la paix depuis le début des années 90 obligerait, en outre, le Conseil de sécurité à qualifier les situations visées par le projet de suspension de veto de menace à la paix. La qualification de la menace à la paix ne serait plus discrétionnaire mais objective. Dès lors, le Conseil de sécurité ne pourrait qu'agir. En empêchant l'action, le ou les membres permanents du Conseil violeraient son/leur obligation de bonne foi en ne s'inspirant pas des Buts et des Principes des Nations unies. Cette abstention constituerait en outre un fait illicite engageant la responsabilité de l'Etat. Le fondement de cette responsabilité reposerait soit sur la complicité de l'Etat avec les Nations unies en vertu de l'article 58 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales de 2011²³, soit sur la violation de leur obligation de prévention du génocide. Le

²¹ A. Peters, « The Responsibility to Protect and the Permanent Five : the Obligation to Give Reasons for a Veto », *op. cit.*, p. 204.

²² Opinion dissidente DE MM. BASDEVANT ET WINIARSKI, SIR ARNOLD McNAIR ET M. READ, *Admission d'un État aux Nations unies* (Charte, art. 4), avis consultatif : C.I.J. Recueil 1948, p. 82, aux p. 91-92, par. 20.

²³ Article 58 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales 2011, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, vol. II(2) :

1. Un État qui aide ou assiste une organisation internationale dans la commission par celle-ci d'un fait internationalement illicite est internationalement responsable à raison de cette aide ou assistance dans le cas où :

a) Il agit en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite; et

raisonnement est séduisant mais plusieurs critiques peuvent lui être opposées. D'abord dans l'avis *Admission d'un État aux Nations unies*, la CIJ a énoncé que « le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement. Pour savoir si un organe a la liberté de choisir les motifs de ses décisions, il faut se référer aux termes de sa constitution »²⁴. Or, ni les articles 24 et 27, ni l'article 39 n'imposent de condition. Les membres permanents restent donc libres de qualifier une situation de menace à la paix et d'utiliser leur droit de veto. En outre, la reconnaissance à leur profit de ce pouvoir discrétionnaire se justifie d'autant plus que c'est d'eux qu'est attendu un éventuel emploi de la force pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger. Ensuite, la responsabilité en raison d'une complicité avec les Nations unies paraît difficile à soutenir. En effet, pour qu'elle puisse être retenue, les Nations unies devraient avoir l'obligation d'agir ou de prévenir de telles situations. Or, à la lecture de l'arrêt *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, il ne semble pas qu'il existe une obligation générale de prévention engageant l'ensemble des sujets de droit international²⁵. Il en va autrement pour la responsabilité de l'Etat pour fait illicite. Comme le note la CIJ dans l'arrêt précité « Pour autant, on ne saurait en déduire que l'obligation de prévention n'aurait pas d'existence juridique propre, qu'elle serait en quelque sorte absorbée par l'obligation de répression, qui serait la seule, par suite, dont l'exécution serait susceptible d'être examinée par la Cour. L'obligation pour chaque Etat contractant de prévenir le génocide revêt une portée normative et un caractère obligatoire. Elle ne se confond pas avec l'obligation de punition, elle ne peut pas non plus être regardée comme une simple composante de cette dernière. Elle a sa propre portée, qui va au-delà du cas particulier envisagé à l'article VIII précité, celui de la saisine des organes compétents des Nations Unies tendant à ce que ceux-ci prennent les mesures qu'ils jugent adéquates: même une fois ces organes saisis, s'ils le sont, les Etats parties à la Convention ne sont pas pour autant déchargés de l'obligation de mettre en œuvre, chacun dans la mesure de ses capacités, les moyens propres à prévenir la survenance d'un génocide, dans le respect de la Charte des Nations Unies et des décisions prises, le cas échéant, par les organes compétents de l'Organisation ». On pourrait dès lors soutenir qu'un Etat en mettant son veto n'a pas mis en œuvre toutes les mesures adéquates pour prévenir le génocide. La violation ne porterait cependant pas sur l'usage du veto mais sur l'obligation de prévention issue de la Convention de 1948²⁶ et se limiterait donc aux hypothèses de génocide. En outre, la qualification du crime de génocide est rendue complexe par l'exigence de démontrer le *dolus specialis*, c'est-à-dire la volonté de faire disparaître un groupe protégé déterminé. La question est de savoir si le Secrétaire général peut juridiquement qualifier une situation de génocide.

La crainte pour certains serait l'utilisation de l'horreur véhiculée par les crimes de génocide ou contre l'humanité afin de justifier des actions militaires contre des Etats. Le projet français pourrait alors être perçu comme un moyen de bloquer les risques de veto russe et chinois, permettant ainsi aux occidentaux de légitimer leurs actions à l'encontre d'Etats

b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État.

2. Un fait commis par un État membre d'une organisation internationale conformément aux règles de l'organisation n'engage pas, en tant que tel, la responsabilité internationale de cet État selon les termes de cet article.

²⁴ *Admission d'un État aux Nations unies* (Charte, art. 4), avis consultatif : C.I.J. Recueil 1948, p. 57, p. 64.

²⁵ La Cour énonce que « Encore moins entend-elle déterminer s'il existe, au-delà des textes applicables à des domaines spécifiques, une obligation générale, à la charge des Etats, de prévenir la commission par d'autres personnes ou entités qu'eux-mêmes des actes contraires à certaines normes du droit international général », *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), arrêt, C.I.J. Recueil 2007, p. 43, p. 220, par. 429.

²⁶ *Ibid.*, p. 219-220, par 427.

dont ils souhaiteraient changer le régime politique. Cette critique du projet illustre que l'argument principal qui le sous-tend est davantage éthique que juridique.

III.2. La légitimité contre le veto

L'utilisation du veto serait éthiquement illégitime. Le droit de veto serait, en effet, une responsabilité. C'est ce que soutient le président français, dans son discours du 28 septembre 2015 devant l'Assemblée générale, lorsqu'il déclare que « Le droit de veto, tel qu'il avait été introduit lors de la fondation des Nations unies n'était pas le droit de bloquer. C'était le devoir d'agir ». Or, le veto, de par son étymologie latine *vetare*, est un blocage. Le droit de veto, prévu à l'article 27 (3) de la Charte des Nations Unies, garantit aux membres permanents du Conseil de sécurité la protection de leurs intérêts ; il est, selon l'expression du René-Jean Dupuy, « l'expression du surindividualisme »²⁷. L'octroi de ce droit, négocié pendant la Seconde Guerre mondiale à Dumbarton Oaks et à Yalta, permet, en effet, la participation des deux superpuissances de l'époque au système des Nations Unies sans lesquelles la création du nouveau système de sécurité collective n'aurait eu que peu de sens en 1945. Le veto était compris comme la contrepartie du caractère contraignant des résolutions du Conseil et il pouvait l'être aussi comme l'application à l'ONU du mécanisme de *checks and balances*. Il permettait ainsi de combler deux faiblesses de la Société des Nations à savoir l'absence d'une des puissances mondiales et l'exigence de l'unanimité pour l'adoption des décisions de l'organisation. Au sortir de la guerre, même si cela ne s'est pas fait sans contestation, les Etats présents à San Francisco, ont finalement convenu que les grandes puissances devaient jouer un rôle principal dans le maintien de la paix et la sécurité internationales. Or, la proposition française souhaite s'abstraire de cette réalité voire l'ignorer. Le discours du Président français soutient que le veto n'est pas une garantie, mais une responsabilité inversant la logique de ce droit. Le raisonnement peut se défendre à la condition de démontrer que l'essence de la société internationale d'aujourd'hui est différente de celle d'hier. L'argument ne peut, en effet porter que si l'on considère que cette société ne repose plus sur les intérêts des Etats, la recherche de la puissance et la souveraineté, mais sur une vision communautaire et humaniste. L'abandon du droit de veto se justifierait par la supériorité des intérêts des individus par rapport à ceux des Etats mettant ainsi en œuvre la sécurité humaine.

L'argumentation française repose également sur la nécessité de renforcer la légitimité ou de re-légitimer le Conseil de sécurité. L'idée est simple : l'inaction du Conseil de sécurité nuit à son autorité car le sentiment du double standard porterait atteinte à son autorité. La fin de la paralysie du Conseil dans de telles situations lui rendrait toute son autorité : il retrouverait sa place incontestée comme responsable principal de la paix. En d'autres termes, le Conseil se verrait conforter dans son rôle car il ferait un usage juste/éthique de son pouvoir. Cette conclusion n'est pas évidente à la lumière des réactions suscitées par l'intervention en Libye qui correspond en tout point aux hypothèses visées par le projet français. Alors même que certains d'entre eux (l'Afrique du Sud) avaient voté en faveur de la résolution 1973, les BRICS ont dénoncé, lors de leur troisième sommet le 14 avril 2011, l'usage de la force contre la Libye²⁸. Leur critique du P-3 (Etats-Unis, France, Royaume Uni) s'articule en trois points. Selon les BRICS, d'une part l'opération a été au delà du mandat accordé par la résolution qui se limitait à la protection des populations civiles, d'autre part le but réel des « occidentaux » était le renversement du régime en place et enfin, la force utilisée a causé par son ampleur plus de dommages que sauvé de vies²⁹. Et, l'Union africaine a de son côté critiqué le renvoi de

²⁷ R.-J. Dupuy, « Les vingt premières années » p. 25-45 in *L'ONU, utile ou néfaste*, Paris, Hachette, 1962.

²⁸ <https://www.wsws.org/en/articles/2011/04/bric-a18.html>.

²⁹ Roopmati Khandekar, « India and the Responsibility to Protect's Third Pillar » p. 115-130 in *The Responsibility to Protect and the Third Pillar Legitimacy and Operationalization*, Daniel Fiott et Joachim Koops

la situation à la CPI³⁰ au motif que cela gênait les discussions de règlement de la crise alors en cours³¹. Le déficit de légitimité du Conseil de sécurité s'explique donc tant par son inaction (vision plutôt libérale c'est-à-dire occidentale) que par son action lorsque celle-ci est appréhendée comme une entreprise de domination (vision plutôt chinoise ou africaine).

L'analyse des arguments présentés en faveur et contre le projet français montre que les champs mobilisés sont très différents : les uns renvoient à la licéité alors que les autres en appellent à la légitimité.

IV. La légitimité plutôt que la licéité

Le projet d'auto-suspension du droit de veto est indéniablement lié à l'apparition de la responsabilité de protéger ainsi qu'au courant d'internationalisme moral « walzerien ». Ce courant se rapproche de l'idéalisme réaliste et met en œuvre, selon Michael Walzer, une 'practical morality'³². Le moralisme, une des données récentes des relations internationales, doit beaucoup aux travaux de Michael Walzer. En utilisant sa « practical morality » il tente de justifier les interventions humanitaires ou encore la responsabilité de protéger. Pour lui, les notions centrales de souveraineté et d'interdiction du recours à la force doivent céder face à la protection des droits de l'Homme. Les tenants de ce courant de pensée essaient d'établir et d'imposer un guide moral aux acteurs des relations internationales sans tenir compte, voire en rejetant le droit international. Pour eux, le droit international est une irréalité. Anne Orford écrit ainsi que « Walzer wants to be able to develop a shared moral code for judging the justice of war through a proper engagement with the real world, unlike international lawyers who relate only to a paper world »³³. Le projet français s'insère dans ce courant qui pourrait être résumé en utilisant l'argument américain avancé pour justifier la guerre en Irak : l'utilisation du veto n'est pas illégale mais illégitime dans ces situations de violations massives des droits de l'Homme. Ce courant de pensée aurait été reconnu lors de l'adoption de la responsabilité de protéger.

IV.1. La responsabilité de protéger fondement théorique

La responsabilité de protéger est issue des réflexions de la CIISE réunie à l'initiative du gouvernement canadien afin de répondre à la question posée par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan en 1999 et 2000 à l'Assemblée générale des Nations Unies : quelle devrait être la réponse de la Communauté internationale face à des violations massives des droits de l'homme à l'intérieur d'un Etat qui s'opposerait à toute intervention au nom de sa souveraineté? C'est à cette question, au centre du débat international depuis les années 1990, située à l'intersection du droit, de la politique, de l'éthique, des droits de l'homme, de la sécurité humaine et des relations internationales³⁴, qu'a tenté de répondre la CIISE. La responsabilité de protéger est née dans une période marquée par le scepticisme envers le système des Nations unies, quant à sa capacité à protéger les populations victimes. Ces

(eds), Palgrave Macmillan, 2015.

³⁰ S/RES/1970.

³¹ Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « Union africaine versus Cour pénale internationale Répondre aux objections et sortir de la crise », *Études internationales*, volume xlv, n°1, mars 2014, p. 5-26, Jacques B. Mbokani « La Cour Pénale Internationale : une cour contre les africains ou une cour attentive à la souffrance des victimes africaines ? », *Revue québécoise de droit international*, 2013, vol. 26.2, p. 47-100.

³² Anne Orford, « Moral Internationalism and the responsibility to Protect », *EJIL*, 2013, vol. 24, n°. 1, p. 83-108.

³³ *Ibid.*, p. 85.

³⁴ Gareth Evans, « From Humanitarian Intervention to responsibility to protect », *Wisconsin International Law Journal*, Fall 2006, vol. 24, n° 3, pp. 703-722.

sentiments sont nés des drames consécutifs aux inactions au Rwanda et à l'action unilatérale au Kosovo.

Selon la CIISE, face à une demande de protection croissante et dans un contexte de globalisation, la Communauté internationale se doit de trouver des solutions adaptées pour protéger des populations en danger. Il s'agit pour le droit international d'intégrer une norme permettant d'éviter tout autant le sentiment d'impunité induit par l'inaction que la remise en cause d'éventuelles interventions qui ne reposeraient que sur la seule morale, variable selon les régions du monde³⁵. L'objectif des travaux de la Commission a donc consisté à proposer une alternative acceptable à la fois pour les opposants à l'usage de la force et pour ceux qui l'acceptent au nom de la protection des populations en danger³⁶. Cette alternative repose pour la CIISE sur la « responsabilité de protéger »³⁷, cadre de la protection des populations³⁸, qui apparaît comme une synthèse d'évolutions en cours³⁹.

Pourtant, ce nouveau concept, est bien loin de susciter une totale adhésion. Si certains auteurs sont favorables à la responsabilité de protéger qui introduirait, selon eux, une nouvelle vision des interventions humanitaires⁴⁰, de nombreux autres s'y opposent ou font preuve du plus grand scepticisme quant à son apport réel⁴¹.

La proposition française illustre parfaitement l'un des débats contemporains qui traversent les relations internationales, à savoir la tension entre le droit et le juste. C'est une faiblesse de ce projet que de mélanger droit, morale et intérêts. On passe d'un registre à l'autre sans véritablement savoir si l'on se fonde sur la morale ou sur le droit tout en faisant de l'exercice du droit de veto une prérogative liée à des intérêts nationaux alors que son fondement est juridique.

IV.2. Une proposition en trompe l'œil

En creux, le projet français rappelle que le seul fondement juridique à une action humanitaire et la seule autorité pour la décider sont la Charte et le Conseil de sécurité. Cela

³⁵ A. Peters, « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence – vers une responsabilité de protéger », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2002, pp. 290-308.

³⁶ Evans, « From Humanitarian Intervention to responsibility to protect », *op. cit.*, p. 703.

³⁷ Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, A. Peters, « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence – vers une responsabilité de protéger », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2002, pp. 290-308, K. Naumann, « La responsabilité de protéger : l'intervention humanitaire et la force militaire », *Revue militaire canadienne*, Hiver 2004 – 2005, pp. 21-30, J. S. T. Pitzul, K. Abbott, C. K. Penny, « Réflexions sur la responsabilité de protéger et le droit militaire », *Revue militaire canadienne*, Hiver 2004 – 2005, pp. 31-38, E. Marclay, *La responsabilité de protéger, un nouveau paradigme ou une boîte à outils ?*, Etudes Raoul-Dandurand n°10, 2005, <http://www.dandurand.uqam.ca>, L. Boisson de Chazournes, L. Condorelli, « De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *R.G.D.I.P.*, 2006, pp. 11-18.

³⁸ CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. IX.

³⁹ J.-M. Thouvenin, « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », pp. 21-38 in *La responsabilité de protéger*, sous la direction de Société française pour le International, Paris, Pedone, 2008.

⁴⁰ S. Neil MacFarlane, Carolin J. Thielking, Thomas G. Weiss, « The Responsibility to Protect : is anyone interested in humanitarian intervention ? », *Third World Quarterly*, 2004, vol. 25, n° 5, pp. 977-992. Voir le colloque de la SFDI, Société Française pour le Droit International, *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008 notamment L. Condorelli, « Responsabilité de protéger et recours à la force armée : par qui et à quelle conditions ? », pp. 313-317 in *La responsabilité de protéger*, sous la direction de Société Française pour le Droit, Paris, Pedone, 2008. Peters, « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence – vers une responsabilité de protéger ».

⁴¹ MacFarlane, Thielking, Weiss, « The Responsibility to Protect : is anyone interested in humanitarian intervention ? », *op. cit.*, pp. 979-981.

condamne ou du moins n'aborde pas la question des interventions d'humanités en dehors du cadre de la Charte.

La proposition de suspension du droit de veto est présentée comme une garantie absolue contre les abstentions et les échecs des Nations unies. Elle préjuge, en effet, que débarrassé de la menace du veto, le Conseil de sécurité agira. C'est oublier, pour le moins, qu'une résolution nécessite le soutien d'une majorité des membres du Conseil. Rien ne garantit donc l'adoption d'une telle décision alors même que le droit de veto n'aurait pas été exercé. Les abstentions de l'Allemagne, du Brésil et de l'Inde sur la Libye en sont un bon exemple. Par ailleurs, les membres permanents, même privés de leur veto, pourraient agir pour réunir une majorité refusant d'autoriser une action armée s'ils y sont opposés. Tel est l'enseignement du refus d'une résolution visant à suspendre les poursuites devant la CPI à l'encontre du président et du vice-président du Kenya ; grâce à une majorité d'abstentions (8 abstentions contre 7 votes pour)⁴². Une telle inaction, décidée à la majorité, démontrerait un fonctionnement démocratique du Conseil, au sens procédural du moins, qui est réclamé par de nombreux Etats. Le document final du Sommet mondial de 2005, qui introduisait la responsabilité de protéger, précisait d'ailleurs que les interventions dans ces situations relevaient du cas par cas et non d'une doctrine⁴³. L'hypothèse de l'inaction du Conseil ne doit donc pas être évacuée. Dans ce cas, la légitimité du Conseil de sécurité, du moins telle qu'appréhendue par les auteurs de ce projet, serait, comme le souligne la Russie, une nouvelle fois remise en cause.

Cette proposition laisse de côté, en outre, une question fondamentale. La décision d'agir est une première étape, mais elle n'est pas décisive si l'on souhaite mettre un terme aux souffrances. En effet, le vote d'une résolution est important mais c'est ce qu'il advient après qui importe véritablement. Contrairement à ce qu'il ressort de ce projet de suspension de veto, l'intervention ne serait pas automatiquement légitime. La CIISE a, en effet, posé la perspective de succès, analysée en mettant en parallèle le résultat de l'action et de l'inaction, comme condition à la décision d'intervenir⁴⁴. Une opération militaire pourrait ainsi être autorisée s'il est probable que les conséquences positives – sur les libertés humaines, la protection de la population - l'emportent sur les conséquences négatives - la mort d'innocents - qui ne sauraient être que non intentionnelles⁴⁵. La déstabilisation de la Libye suite à l'opération militaire conduite en 2011 pour assurer la protection des civils en fournit une bonne illustration et l'on peut se demander aujourd'hui s'il ne faut pas regretter que les opérations militaires conduites au nom de la responsabilité de protéger n'aient pas été dissuadées par la menace du veto. Dans certains cas, évidemment la Libye, on peut regretter aujourd'hui que des aventures militaires conduites au nom de la responsabilité de protéger n'est pas été dissuadées par la menace du veto. Ainsi, pour Sergueï Lavrov, le ministre russe des Affaires étrangères, « c'est grâce au veto russo-chinois, qu'on a réussi à ne pas transformer la Syrie en une Libye qui a été divisée »⁴⁶. Il pourrait ainsi, paradoxalement, se prévaloir de l'analyse de la CIISE selon laquelle « une action militaire ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de réussir, c'est-à-dire de faire cesser ou d'éviter les atrocités ou souffrances ayant motivé l'intervention. L'intervention militaire n'est pas justifiée si elle n'assure pas effectivement la protection voulue, ou si elle aboutit à des conséquences pires que celles de l'inaction⁴⁷ ».

⁴² CS/11176, 15 novembre 2013

⁴³ A/60/L.1, 20 septembre 2005, par. 139.

⁴⁴ Taylor B. Seybolt, *Humanitarian military intervention the conditions for success and failure*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 30.

⁴⁵ Fernando R. Tesón, *Humanitarian intervention : an inquiry into law and morality*, 3^e édition, New York, Transnational Publishers, 2005, pp. 103, 157.

⁴⁶ <https://francais.rt.com/lemonde/1827-lavrov--quelques-pays-tentent>.

⁴⁷ CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., p. 42, par. 4.41.

Le succès peut donc être entendu de deux manières. Il y a succès si l'intervention est parvenue à protéger effectivement, physiquement, les populations en danger. La perspective s'entend dès lors comme la détermination du nombre de vies épargnées par rapport à la non-intervention. Il est dans cette hypothèse intéressant de noter que la protection des victimes sert à la fois de justification et d'instrument de mesure⁴⁸. Il y a succès également si l'intervention militaire a permis d'imposer aux parties au conflit la volonté de la Communauté internationale, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent refuser la solution proposée.

Ce projet fait, cependant, l'économie d'une réflexion primordiale sur les capacités d'action. Le veto ou l'inaction du Conseil de sécurité peuvent également s'expliquer par les difficultés voir l'impossibilité de l'action. La volonté d'action n'est pas suffisante. L'action entreprise n'implique pas *ipso facto* la réussite. La Libye en est là encore une bonne illustration. Le terme important dans le projet de *Code de Conduite relatif à l'action du Conseil de sécurité contre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* est « crédible ». La situation syrienne illustre parfaitement ce dilemme. La volonté d'action semble enfin réunie, mais les moyens d'action sont loin d'être satisfaisants en raison de la réticence, en particulier, des occidentaux à s'engager au sol et de la faiblesse des capacités militaires des Etats de la région⁴⁹.

C'est le règlement de la crise qui importe vraiment en s'attaquant aux racines du conflit. Or, l'action armée est parfois un prélude si la situation est bien appréhendée, mais parfois qu'une parenthèse avant un nouveau déchaînement de violence. Trois exemples peuvent illustrer cette possible faillite. En Somalie dans les années 90, l'intervention américaine n'a pas réglé le conflit, pire, la Somalie a sombré depuis lors dans le chaos. Pour aboutir, une opération peut demander du temps et donc une volonté et des prises de risques sur le long terme. Obtenir une résolution du Conseil de sécurité permet une victoire ponctuelle voir simplement médiatique. La Libye en 2011 illustre qu'en l'absence de reconstruction véritable du pays, une intervention de protection des populations est insuffisante. Enfin, la situation irakienne révèle que la stigmatisation d'une partie au conflit fait courir le risque le risque du retour de ceux qui ont été vaincus par les armes.

Le projet français, au-delà de la difficulté de rallier les Etats-Unis, la Chine et la Russie à un dispositif contraire à leur conception des relations internationales⁵⁰, focalise l'attention sur les procédures de décision au sein du Conseil de sécurité, ce qui est le plus simple et le plus porteur diplomatiquement, sans aborder les vrais problèmes des opérations de protection des populations à savoir les lacunes capacitaires (et l'absence d'engagement humain des grandes puissances) et les échecs de la reconstruction faute d'une action résolue sur le long terme.

La France et le Royaume Uni s'étant d'ailleurs déjà déclaré en faveur de cette limitation de l'exercice du droit de veto, il reste à convaincre la Chine, les Etats Unis et la Russie. Or, l'acceptation éventuelle de la suspension de leur droit de veto n'est envisageable que si cela rejoignait leurs intérêts. Certains y verront une avancée de la morale. Toutefois, ces Etats pourront toujours se prémunir lors de la définition du mandat, un mandat a minima pouvant se retourner contre les Nations unies, et lors de l'opération proprement dite, en ne la soutenant pas.

⁴⁸ Seybolt, *Humanitarian military intervention the conditions for success and failure*, *ibid.*, p. 30.

⁴⁹ Voir le projet de la Ligue arabe de création d'une force régionale commune de mars 2015. Ainsi que la création, à l'initiative de l'Arabie Saoudite, d'une « alliance militaire islamique antiterroriste » composée de 34 Etats d'Afrique, du Proche et du Moyen-Orient en décembre 2015.

⁵⁰ Le veto chinois en 2011 à une action en Syrie peut ainsi s'analyser comme un acte visant à empêcher le renforcement de la responsabilité de protéger qui est analysée par les chinois comme une atteinte au principe de la non-intervention dans les affaires intérieures. Christopher Holland, « Attitudes to International Law: China, the Security Council, Sovereignty, and Intervention », *NYU Journal of International Law & Politics Online Forum*– July 2012.

Le projet français confirme ainsi que, selon leurs objectifs, les Etats imposent une vision du juste sur le droit ou se réfugient derrière le droit. Le débat ne porte donc pas sur le droit et son évolution mais sur la vision et la réalité de la Communauté internationale au XXIe siècle.