



La critique des principales orientations du Conseil de sécurité par la République populaire de Chine

Florian Couveinhes

► To cite this version:

Florian Couveinhes. La critique des principales orientations du Conseil de sécurité par la République populaire de Chine : Eléments pour une évaluation des effets de la fin de l'hégémonie occidentale sur le droit international de la paix et de la sécurité. *Revue générale de droit international public*, 2013, 117 (2), pp.232-280. hal-03099788

HAL Id: hal-03099788

<https://hal.science/hal-03099788>

Submitted on 15 Apr 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.

La critique des principales orientations du Conseil de sécurité par la République populaire de Chine

Eléments pour une évaluation des effets de la fin de l'hégémonie occidentale sur le droit international de la paix et de la sécurité

« Jiang [Zemin] mit à profit ma visite de 1990 pour me tenir ce discours. Avec les dirigeants chinois, il ne cessa d'insister sur ce qui, cinq ans plus tôt seulement, serait tombé sur le sens : la Chine et les Etats-Unis devaient travailler de concert à un nouvel ordre international – reposant sur des principes comparables à ceux du régime européen en vigueur depuis 1648. En d'autres termes, les dispositifs intérieurs n'entraient pas dans le champ de la politique étrangère. (...) Cette proposition était exactement ce qu'abandonnait la nouvelle distribution politique à l'Ouest. »¹

« quelques étrangers ne se sont pas encore éveillés ; ils n'ont pas vraiment compris que la puissance est en train de se modifier dans les relations sino-occidentales. »²

« Quelle bonne opportunité de devenir un pays entièrement industrialisé, dont on sait qu'il veut prendre son essor et changer l'ordre politique et économique injuste et irrationnel du monde ! »³

Introduction

Si les éléments essentiels de certaines branches du droit international – par exemple ceux du droit des sources – varient peu dans le temps, le contenu et l'application des règles les plus fondamentales relatives à la paix et à la sécurité dépendent en grande partie des choix politiques des plus grandes puissances s'affirmant sur la scène internationale. Or, nous assistons actuellement, de manière progressive mais indéniable, à une modification de la répartition géographique de la puissance mondiale au détriment du monde occidental et au profit d'un monde qui, certes, est éclaté, mais qui est essentiellement situé en Asie. Quel impact ce « rééquilibrage de la puissance » a-t-il sur l'interprétation et l'application des règles du système de sécurité collective établi à la fin de la Seconde Guerre mondiale ? Plus spécialement, la nouvelle configuration de la puissance est-elle susceptible d'influer, et si oui dans quelle mesure et dans quel sens sur l'interprétation souple de la Charte des Nations Unies privilégiée par le Conseil de sécurité et les Etats occidentaux depuis 1990, afin de recourir plus aisément à la force armée ?

Parmi les différentes puissances dites « émergentes », la République populaire de Chine (RPC) dispose d'une place à part. Son poids démographique et territorial, sa puissance productive et commerciale et son siège permanent au Conseil de sécurité en font l'un des Etats les plus à même de façonner les règles du droit de la paix et de la sécurité internationales dans les décennies à venir, ainsi que la pratique du Conseil de sécurité. Aussi paraît-il

¹ H. Kissinger, *De la Chine*, trad. d'O. Demange et M.-F. de Palomé, Paris, Fayard, 2012, p. 442.

² W. Xiaodong, « Gai you xifang zhengshi zhongguo “bu gaoxing” le » [« C'est à l'Occident maintenant de regarder les choses en face : la Chine est malheureuse »], in S. Xiaojun, W. Xiaodong, H. Jisu, Sons Qian et L. Yang, *Zhongguo bu gaoxing : da shidai, da mubiao ji women de neiyao waihuan* [La Chine est malheureuse : la grande ère, le but grandiose et nos anxiétés intérieures et enjeux extérieurs], Nankin, Jiangsu Renmin Chubanshe, 2009, p. 39, cité in H. Kissinger, *De la Chine*, op. cit., 2012, p. 487.

³ S. Xiaojun, « Meiguo bu shi zhilaohu, shi “lao huanggua shua lu qi” » [« L'Amérique n'est pas un tigre de papier, elle est un “vieux concombre peint en vert” »], in S. Xiaojun et autres, op. cit., p. 85, cité in H. Kissinger, op. cit., 2012, p. 488.

particulièrement opportun de rechercher si RPC remet ces règles et les orientations du Conseil de sécurité en question. Dans l'affirmative, quelles sont exactement ses critiques et à quels compromis avec les Etats occidentaux pourraient-elles mener ?

A première vue, la RPC ne semble pas vouloir renverser les institutions en place. Pendant au moins une trentaine d'années à partir de son entrée aux Nations Unies le 25 octobre 1971, la RPC adopte une politique conciliante, dans la lignée de la politique étrangère prônée par Deng Xiaoping. Jusqu'à une période très récente, environ jusqu'aux années 2008-2009, elle montre essentiellement sa volonté de se couler dans le réseau d'institutions et de règles internationales établies par les Occidentaux après 1945, et elle confine la question de la révision de ces institutions et de ces règles dans le domaine de la rhétorique. Après une critique radicale des Nations Unies dans les années 1960⁴, son réformisme proclamé dans les années 1970⁵, sa prudence dans les années 1980, elle se fait la championne des Nations Unies et spécialement du Conseil de sécurité dans les années 1990 et 2000. Aujourd'hui, la RPC affiche son souhait de maintenir le système tel qu'il est, et de jouir des avantages qu'il lui confère en tant que grande puissance et membre permanent du Conseil⁶. En particulier, elle reste attachée à la règle de l'unanimité des membres permanents au sein du Conseil⁷, s'oppose au souhait du Japon, de l'Inde, et même du Brésil d'obtenir un siège permanent, et propose uniquement des réformes comme l'amélioration de la représentation des Etats africains, ou des petits et moyens Etats⁸, peu susceptibles de limiter son pouvoir de blocage.

⁴ De sa naissance le premier octobre 1949 jusqu'à peu près la fin des années 1950, la RPC a surtout essayé d'intégrer les Nations Unies et les a donc plutôt valorisés. Durablement heurtée par le refus de l'Organisation de l'accueillir en son sein, par le maintien de la République de Chine (c'est-à-dire de Taïwan) sur son siège, et par sa condamnation dans la Guerre de Corée, la RPC a progressivement considéré l'Organisation mondiale comme un dévoiement complet du projet initial. A partir de 1958, et plus encore de la décision indonésienne de se retirer de l'Organisation en 1965, la RPC a développé une propagande extrêmement hostile aux Nations Unies. Quasiment jusqu'à son admission au sein des Nations Unies, la RPC présente ainsi les Nations Unies comme un complot capitaliste dirigé par les Etats-Unis d'Amérique, ou « une répugnante place boursière aux mains des grandes puissances » qui vise à renverser la « Révolution » (Editorial du Quotidien du peuple, *Peking Review*, 1965, n°3, janvier 1965, pp. 7-9).

⁵ Mais uniquement proclamé. Dans les années 1970, « (...) la Chine ne [se comporte pas] comme une troisième superpuissance, [n'exporte pas] sa révolution au Conseil de sécurité, [et ne bouleverse pas] le fonctionnement de cette instance » (P.-M. Martin, « Le comportement de la République Populaire de Chine au Conseil de sécurité (1971-1976) », *RGDIP*, 1978, vol. 82 n°3, p. 6). Dans le même sens, voir par ex. : S. S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1979, p. 200 ou M. Liégeois, « La Chine et les opérations de paix de l'ONU », in T. de Wilde d'Estmael, T. Struye de Swielande (dir.), *La Chine sur la scène internationale – Vers une puissance responsable ?*, Bruxelles, Berlin, Berlin, etc., P.I.E. Peter Lang, coll. *Géopolitique et résolution des conflits*, 2012, p. 475.

⁶ Dans un sens concordant, voir par ex. : A. Martin Necker, *La politique étrangère de la Chine Populaire aux Nations Unies depuis 1989 – L'exemple du Conseil de sécurité, de la Commission des droits de l'Homme et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, préf. de G. Devin, Paris, L'Harmattan, coll. *Inter-National*, 2006, p. 31 ; S. Zhao, « Beijing's Perception of the International System and Foreign Policy Adjustment after the Tiananmen Incident », in S. Zhao (Ed.), *Chinese Foreign Policy – Pragmatism and Strategic Behavior*, foreword by J. Pollack, New York-London, Armonk, 2004, p. 148 ; S. S. Kim, « China and the United Nations », *op. cit.*, 1999, p. 45.

⁷ Dès les résolutions 82 et 83, adoptées en 1950 sans le vote positif de l'URSS (respectivement du 25 juin 1950 et du 27 juin 1950), plusieurs auteurs chinois défendent ardemment l'unanimité et le droit de veto, dans la mesure où ils permettaient selon eux d'empêcher les usages impérialistes de la force, et par là préservaient l'intégrité territoriale des petits Etats. Voir not. : Kuo Ch'un, *Lien-ho kuo (The United Nations)*, Peking, Shih-chieh chih-shih she, 1957, pp. 101-107, cité in Hungdah Chiu, *op. cit.*, 1972, pp. 199 et 208-210, notes 23, 75 et 83, ou in S. S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, *op. cit.*, 1979, p. 215, note 77. Telle est toujours la position et l'argumentation officielles de la RPC actuellement (*Ibid.*, p. 409).

⁸ Voir not. : *Position Paper of the People's Republic of China at the 67th Session of the United Nations General Assembly*, 19 septembre 2012, de même qu'à la session précédente du 9 septembre 2011, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm>.

Jusqu'au récent épisode syrien, cette acceptation des règles du jeu paraît également se traduire dans le comportement de la RPC au Conseil de sécurité. En effet, un simple coup d'œil sur l'usage du veto par la RPC au sein du Conseil fait aisément penser que rien de particulier ne se profile à l'horizon. On peut même dire l'inverse : la RPC a clairement été le membre le moins contrariant du Conseil depuis qu'elle y est entrée en 1971. De 1971 à 1997, elle n'emploie qu'une seule fois son droit de veto, en 1972, pour rejeter l'admission du Bangladesh comme nouveau membre des Nations Unies⁹. Ce n'est même pas elle qui bloque le projet de Résolution 13162 du 16 mars 1979 relative au « différend frontalier » qui l'oppose au Viet Nam, mais l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS)¹⁰. Y compris dans les années 1990 où l'activisme soudain du Conseil aurait pu la crisper, la RPC n'a usé de son droit de veto qu'à deux reprises (en 1997 et 1999), et uniquement pour sanctionner de petits Etats¹¹ ayant choisi de nouer des relations avec Taïwan¹². La RPC ne s'est pas non plus permise d'empêcher le Conseil de sécurité d'inclure le terrorisme ou les violations massives des droits de l'Homme dans la « menace à la paix » prévue par l'article 39, et de se reconnaître compétent sur cette base ; elle ne l'a pas empêché de reconnaître sa compétence pour établir des opérations de maintien de la paix et des tribunaux pénaux internationaux. Elle n'a réagi que verbalement aux usages de la force par les Etats occidentaux, lorsque ceux-ci invoquaient des autorisations implicites du Conseil de sécurité, voire usaient de la force sans autorisation en se fondant sur la désuétude de la Charte, l'obsolescence du Conseil de sécurité, ou des interprétations très contestables de la légitime défense. En outre, dans les années 2000, la RPC a accepté la notion de « responsabilité de protéger », elle n'a pas exercé son droit de veto pour bloquer les résolutions 1970 et 1973 autorisant sur cette base le déploiement de forces armées en Jamahiriya arabe libyenne, et elle participe désormais à tous les votes au Conseil de sécurité. Aujourd'hui, elle contribue de manière tout à fait considérable aux opérations de maintien de la paix, en les finançant et en leur fournissant des hommes.

La thèse que nous souhaitons défendre ici est que malgré leur pertinence et leur importance, toutes ces indications donnent une fausse impression du changement en cours.

Certes, la RPC n'a pas usé de son veto pour bloquer les interprétations nouvelles et extensives de la Charte qui sont apparues dans les années 1990, mais elle s'est presque

⁹ Projet de résolution S/10771 déposé le 23 août 1972 par l'Inde, le Royaume-Uni, l'URSS et la Yougoslavie. « Le représentant de la Chine a déclaré que, tant que les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies n'auraient pas été pleinement appliquées et que les questions en suspens entre l'Inde et le Pakistan et entre le Pakistan et le Bangladesh n'auraient pas été réglées d'une façon raisonnable, le Bangladesh n'était pas qualifié pour être admis à l'Organisation des Nations Unies et que, par conséquent, la délégation chinoise s'opposait fermement à ce que le Conseil de sécurité examine cette demande dans les conditions présentes. (...) A la 41^{ème} session du Comité, tenue le 21 août, le représentant de la Chine a réaffirmé sa position » (Rapport du Comité d'admission de nouveaux Membres, du 23 août 1972, S/10773, §§2 et 4).

¹⁰ Projet de résolution S/13162, déposé le 13 mars 1979 par l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande.

¹¹ « En 1999, seuls une trentaine des 220 pays du monde, et parmi les plus petits, ne reconnaissent pas la République populaire de Chine, et à la place, ont préféré établir des relations officielles avec Taïwan » (J.-F. Dufour, *Géopolitique de la Chine*, Complexe, coll. *Géopolitique des Etats du monde*, 1999, p. 21). En 1997, la RPC rejette un projet de résolution visant à envoyer du personnel chargé de vérifier l'application du cessez-le-feu au Guatemala (projet de résolution S/1997/18, déposé le 9 janvier 1997 par douze Etats membres du Conseil), et en 1999, elle fait de même à propos d'un projet de résolution prorogeant le mandat de la FORDEPRENU en Macédoine (projet de résolution S/1999/201, déposé le 25 février 1999 par huit Etats membres).

¹² C'est également pour cette raison que la RPC s'abstient plus tard lors du vote statuant sur la candidature de Nauru aux Nations Unies. Voir la résolution 1249 (1999) et la déclaration du représentant chinois, M. Shen Guofang au Conseil de sécurité (S/PV.4017, p. 2), dans laquelle il invite Nauru à respecter la résolution 2758 (XXVI) de l'Assemblée générale, qui « restaure les droits légitimes de la République populaire de Chine ».

toujours interdite d'y voter favorablement, préférant ne pas participer au vote ou s'abstenir explicitement. Dès le début des années 1990, elle a préféré s'abstenir lors du vote de certaines résolutions demandant à des Etats membres le libre accès des organisations humanitaires aux victimes¹³ ou imposant des zones d'exclusion aérienne pour des raisons humanitaires¹⁴, des plus célèbres résolutions autorisant le recours à la force¹⁵, à de très nombreuses résolutions prononçant des sanctions (contre la Jamahiriya arabe libyenne, la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et la Bosnie en 1992, contre l'Irak en 1999, contre la République du Soudan en 2004, etc.¹⁶), aux plus importantes résolutions établissant des opérations d'imposition de la paix¹⁷, aux résolutions établissant le Tribunal pénal international pour le Rwanda¹⁸ aux résolutions établissant un Fonds et une Commission d'indemnisation des victimes¹⁹, aux résolutions ajoutant un volet « droits de l'Homme » aux opérations de maintien de la paix²⁰, etc. Ces abstentions peuvent à juste titre être prises comme la manifestation d'une position de retrait. Mais on doit alors immédiatement ajouter qu'elle n'est pas neutre, et qu'il est rien moins que probable qu'elle persistera lorsque la RPC s'estimera en mesure d'accepter la confrontation avec les autres grandes puissances sur ces questions.

Dès le départ, la RPC a accompagné ses abstentions de discours exprimant une désapprobation marquée à l'égard des interprétations novatrices de la Charte. Elle l'a fait de manière systématique que ce soit devant le Conseil de sécurité, devant les autres organes des Nations Unies et en dehors du cadre de l'Organisation mondiale. Elle n'a jamais cessé de fustiger l'impérialisme occidental et spécialement états-unien, qui selon elle se cache toujours derrière les objectifs humanitaires et qui s'appuie juridiquement sur des interprétations extensives de la Charte. Elle a par exemple dénoncé tout uniment l'échec ou les conséquences désastreuses des interventions militaires en Irak (1991 et 2003), en Somalie (1992), en ex-Yougoslavie (1999), en Afghanistan (2001) ou en Jamahiriya arabe libyenne (2011), et elle continue de le faire.

En réaction aux interprétations de la Charte par le Conseil et les Etats occidentaux, la RPC a développé une doctrine classique et cohérente, fondée sur cinq principes dits « de la coexistence pacifique » : respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, non-agression mutuelle, non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, égalité et intérêts

¹³ Voir par ex. l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, qui « insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak ».

¹⁴ Voir en particulier l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 781 (1992) du 9 octobre 1992 (qui « décide d'établir une interdiction des vols militaires dans l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine »), et plus récemment dans l'adoption de la résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011 (qui « décide [également] d'interdire tous vols dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne afin d'aider à protéger les civils »).

¹⁵ Voir not. l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 678 du 29 novembre 1990, autorisant les Etats membres à « user de tous les moyens nécessaires [donc également de la force armée] pour faire respecter la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions adoptées ultérieurement et pour établir la paix et la sécurité internationales dans la région », et la nouvelle abstention lors de l'adoption de la résolution suivante sur ce sujet (la résolution 686 (1991) du 2 mars 1991).

¹⁶ Voir *infra* les notes 107, 108, 109.

¹⁷ Voir not. son abstention lors de l'adoption des résolutions établissant des opérations de paix au Rwanda (résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, qui « autorise les Etats membres à (...) employ[er] tous les moyens nécessaires pour atteindre [certains] objectifs humanitaires » déterminés) et en Haïti (résolution 940 (1994) du 31 juillet 1994, qui, en vertu du Chapitre VII, « autorise des Etats membres à constituer une force multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifiés et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires »).

¹⁸ Voir spéc. l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994.

¹⁹ Voir spéc. l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 692 (1991) du 20 mai 1991.

²⁰ Voir not. l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 858 (1993) du 24 août 1993, décidant de créer la Mission d'Observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG).

récioproques, coexistence pacifique. Formulés officiellement en 1954²¹, ces cinq principes ont été constamment réaffirmés²². Leur cinquantième anniversaire a été fêté en 2004²³ et ils figurent toujours en bonne position dans la présentation de la *Politique extérieure indépendante et pacifique de la Chine* que l'on trouve sur le site du Ministère des Affaires étrangères chinois²⁴. Or, ces principes ne sont rien d'autre que certains des principes de la Charte, et en particulier de son article 2²⁵. Ce à quoi la RPC invite, c'est donc d'abord à un retour au texte de la Charte, et à son interprétation selon le sens commun²⁶.

Par exemple, la RPC ne manque par exemple jamais une occasion de rappeler que « l'article 51 ne doit être ni amendé ni réinterprété. La Charte établit des dispositions explicites relatives à l'emploi de la force, selon lesquelles il ne doit pas en être fait usage sans autorisation du Conseil de sécurité, sauf en situation de légitime défense en cas d'attaque armée »²⁷. La RPC se distancie ici nettement des interprétations de l'article 51 selon lesquelles il autorise la légitime défense préventive et la légitime défense anticipée.

²¹ Ces principes ont été formulés pour la première fois dans le préambule de l'Accord de Panchsheel conclu le 29 avril 1954 entre la RPC et l'Inde, et entré en vigueur le 3 juin 1954. Les cinq principes avaient déjà été énoncés dans des documents internes datant de 1949, relatifs aux principes directeurs de l'action diplomatique de la RPC.

²² Rappelant la constance de Pékin à leur égard à différentes époques, voir par ex. : W. Tiewa, « International Law in China: Historical and Contemporary Perspectives », *RCADI*, 1990-II, vol. 221, pp. 266-267 ; S. S. Kim, « The Development of International Law in Post-Mao China: Change and Continuity », *Journal of Chinese Law* (aujourd'hui *Columbia Journal of Asian Law*), 1987, vol. 1, n°2, p. 149.

²³ Il s'agit plus exactement du cinquantième anniversaire de leur réaffirmation officielle par Zhou Enlai et Nehru les 25-28 juin 1954.

²⁴ <http://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/wjzc/639/t1396.shtml>.

²⁵ Voir par ex. en ce sens : L. Focsaneanu, « Les cinq principes de coexistence et le droit international », *AFDI*, 1956, vol. 2, pp. 170-178 (les quatre premiers principes ne font « que répéter des règles préexistantes de droit international ») ; W. Tiewa, *op. cit.*, 1990, pp. 277-278 (idem).

²⁶ Ce point est important à la fois parce qu'il montre qu'une grande puissance n'estime pas toujours préférable de se distancier de l'aspect formel des règles juridiques, parce que la RPC se sépare par là de ce qu'a été l'attitude des Etats occidentaux ces deux dernières décennies, et parce que sa position rejoint par là celle de nombreux Etats dits « du Sud ». La tendance de la RPC à s'appuyer sur une interprétation traditionnelle de la Charte, quitte à faire référence à chaque fois à la disposition qui l'avantage, est ancienne. Elle ressort par exemple déjà de sa critique de la résolution « Union pour le maintien de la paix » par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies s'était déclarée compétente, en arguant d'une défaillance du Conseil de sécurité dans l'exercice de ses fonctions du fait de l'absence d'unanimité des membres permanents (Résolution 377 (V) adoptée le 3 novembre 1950 par l'Assemblée générale). Contestant immédiatement la résolution, la RPC soutint qu'elle dérivait d'une interprétation biaisée de la condition posée par l'article 12, alinéa 1 de la Charte (« [t]ant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la (...) Charte »), et que cette interprétation visait uniquement à contourner la compétence du Conseil de sécurité et à « sap[er délibérément] la Charte des Nations Unies » (Kuo Ch'un, *Lien-ho kuo (The United Nations)*, Peking, Shih-chieh chih-shih she, 1957, pp. 101-107, cité in Hungdah Chiu, *op. cit.*, 1972, p. 238 (note 83) (notre traduction, à partir de l'anglais)). On pouvait logiquement tirer de cette argumentation que la RPC souhaitait que l'Assemblée générale ne se mêle pas des questions de paix et de sécurité qui ressortissent *a priori* de la compétence du Conseil. Or, la RPC a par la suite approuvé les résolutions adoptées par cette Assemblée en novembre 1956 et relatives à la Crise de Suez (Résolutions 997 (ES-I) du 2 novembre 1956, 998 (ES-I) et 999 (ES-I) du 4 novembre 1956, 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956, 1001 (ES-I) et 1002 (ES-I) du 7 novembre 1956, et 1003 (ES-I) du 10 novembre 1956), que la France et le Royaume-Uni empêchaient le Conseil d'examiner. De ce point de vue, la RPC a certainement fait preuve d'une certaine incohérence. Mais sur le point qui nous intéresse, l'important est qu'elle n'a pas, dans le second cas, fondé son approbation sur une interprétation extensive de l'article 12, paragraphe 1, mais plutôt soutenu, en évoquant une interprétation stricte de l'article 2, paragraphe 4, que « c'était la première fois que les Nations Unies adopt[ai]ent une résolution contre l'agression en conformité avec la Charte » (Wan Chia-chün, *Shen-ma shih lien-ho-kuo*, p. 41, cité in S. S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, *op. cit.*, 1979, p. 409, note 13 (notre traduction à partir de l'anglais). Pour une appréciation générale la tactique consistant à insister sur une disposition plutôt que sur une autre, voir spéc. : G. Ladreit de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, coll. *Enjeux internationaux*, 1983, pp. 117-118, 123-125.

²⁷ *China's Position on UN Reform*, 8 juin 2005, <http://www.china.org.cn/english/government/131308.htm> (notre traduction).

Lorsque la RPC évoque les principes d'égalité souveraineté et de non-ingérence, son interprétation est encore plus « traditionnelle »²⁸ ou « westphalienne »²⁹, voire « rigoriste », « rigide »³⁰ ou « absolutiste »³¹, et ressemble plutôt à celle qui était retenue *avant* la conclusion de la Charte. Cette interprétation heurte en tous les cas de front le choix du Conseil de sécurité, de se reconnaître compétent pour adopter ou autoriser des mesures coercitives en vue mettre fin aux violations des droits de l'Homme. Bien entendu, on peut se demander pourquoi la RPC n'a pas empêché le Conseil d'évoluer comme il l'a fait depuis maintenant plus de deux décennies. Nous donnerons à cet égard quelques éléments de réponse. Mais ce qu'il faut dire dès maintenant, c'est que les choses sont manifestement en train de changer. En accord avec la Fédération de Russie (FDR), la RPC a usé de son veto en 2007, en 2008, en 2011, et deux fois en 2012. Dans tous ces cas, elle a utilisé sa faculté d'empêcher, non sur la base d'intérêts vitaux directement affectés (comme en 1997 ou en 1999), mais sur celle d'une conception propre de la paix et de la sécurité qui jusque-là n'entraînait chez elle que des abstentions³². Aujourd'hui, sa persistance à bloquer les projets de résolution favorables à une solution plus « militaire » et « humanitaire » que « politique » en République arabe syrienne invite à penser que la RPC n'assouplit pas ses positions de principe, mais au contraire, qu'elle se sent désormais en mesure de les imposer – du moins dans ce cas et compte tenu de la possibilité d'éviter un isolement complet sur cette question.

De fait, chacun sait que la RPC accroît sa puissance économique et sa confiance en elle depuis au moins trois décennies. Pour de nombreux commentateurs, les années 2008-2009 constituent un tournant à ce titre³³. Pendant ces deux années, la RPC a constaté la vulnérabilité des économies et des systèmes financiers occidentaux, frappés par une crise issue de leur propre déréglementation économique et financière, qui n'a pas été celle de la Chine où 70% de l'économie reste publique³⁴. Parallèlement, la légitimité des interventions occidentales a été fortement mise en cause, suite à la découverte des violations des droits de l'Homme commises en Irak, en Afghanistan et dans la base de Guantánamo. Face à cette relative déconfiture de l'Occident, la RPC a accru et continue d'accroître ses efforts pour transformer l'immense impact économique, financier et démographique de son « développement explosif »³⁵ sur le monde, en une puissance également diplomatique,

²⁸ Voir par ex. : S. Teitt, *China and the Responsibility to Protect*, Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 19 décembre 2008, http://www.responsibilitytoprotect.org/files/China_and_R2P%5B1%5D.pdf, p. 6, ou L. Choukroune, *La Chine et le maintien de la paix et de la sécurité internationale – Une relation complexe et multiforme entre indépendance, souveraineté et multilatéralisme*, Paris, L'Harmattan, coll. *Points sur l'Asie*, 1999, p. 142.

²⁹ Voir not. sur cette question : A. Etzioni, « Is China More Westphalian Than The West? », *Foreign Affairs*, 2011, vol. 90, pp. 172-175, et aussi : H. Kissinger, *op. cit.*, 2012, pp. 442, 496.

³⁰ Voir également : L. Choukroune, *op. cit.*, 1999, pp. 143 (« conception juridique extensive de la souveraineté »), 146, 147 (« lecture rigoriste de la Charte »), 148 (« attitude rigide »).

³¹ Zhu Wen-qi, *La Chine aux Nations Unies*, thèse, Paris, 1987, p. 165 (conception « absolutiste » de la souveraineté, souveraineté comme « noyau de tous les principes fondamentaux du droit international »).

³² Son veto à la proposition de résolution S/5619 (2007) du 12 janvier 2007 ne s'explique cependant ni par des intérêts fondamentaux, ni par une conception propre du droit de la paix et de la sécurité internationales, mais plus simplement par le souci de préserver les relations économiques privilégiées entretenues avec un voisin, le Myanmar. Bien entendu, la conception chinoise du droit de la paix et de la sécurité internationales découle elle-même en partie des intérêts de la RPC ; mais il s'agit alors d'intérêts compris de manière beaucoup plus larges.

³³ Voir spéc. le chapitre 8 (« Le tournant de 2009 ») de F. Godement, *Que veut la Chine ? – De Mao au capitalisme*, Paris, Odile Jacob, 2012, pp. 163-184.

³⁴ Ce qui ne signifie pas qu'elle soit à l'abri du même type de problème que les Etats occidentaux dans la période récente. Voir par ex. : J.-L. Buchalet, P. Sabatier, *La Chine, une bombe à retardement – Bulle économique, déséquilibres sociaux, menace environnementale : la fin d'un système ?*, Paris, Eyrolles, 2012, 164 p., qui évoque notamment une bulle immobilière chinoise qui pourrait ne pas tarder à exploser.

³⁵ Voir en particulier : « La Chine 2008-2012 : les chiffres du développement explosif » (AFP, 5 mars 2013) (« Macro économie : croissance annuelle moyenne de 9,3%, doublement du PIB de 26.600 à 51.900 milliards de

militaire et culturelle³⁶. Cet objectif se traduit en superficie par des manifestations aussi impressionnantes que les cérémonies d'ouverture et de clôture des Jeux Olympiques de Pékin (2008) ou que la Parade tenue pour le sixième anniversaire de la République populaire de Chine (2009). Mais elle se manifeste surtout par l'augmentation considérable de son budget militaire³⁷, et par un net durcissement de sa position dans les domaines les plus importants de sa politique étrangère, comme les contentieux territoriaux en Mer de Chine ou « l'endiguement » de la présence militaire américaine en Asie. Sur le plan diplomatique, son activisme au sein du Conseil de sécurité a été exponentiel, surtout dans la période la plus récente. « [L]a présence chinoise dans les opérations de paix de l'ONU a [par exemple] été multipliée par vingt depuis l'année 2000 »³⁸.

L'influence que la conception chinoise du droit international de la paix et de la sécurité pourrait avoir est donc tout sauf une question théorique. Or, si la politique étrangère et notamment la politique extérieure de sécurité de la RPC est attentivement scrutée et analysée par les politistes, ses aspects juridiques sont étrangement peu explorés par les juristes. Malgré les signes récents montrant la volonté chinoise de peser davantage sur le jeu diplomatique et le façonnage des règles internationales, le contenu de sa conception du droit international de la paix et de la sécurité reste méconnue, et peu se sont interrogés récemment sur la manière dont elle commence peut-être à orienter l'interprétation et l'application des règles de la Charte. C'est à cet exercice que nous souhaitons nous livrer ici.

Le discours de la RPC à l'égard des conditions juridiques du recours à la force est largement opposé à celui des Etats occidentaux depuis une vingtaine d'années : alors que ceux-ci ont eu tendance à s'affranchir de la tutelle du Conseil de sécurité en développant des argumentations comme celles de l'autorisation implicite, de l'ineffectivité du Conseil ou de la légitime défense préventive, la RPC a constamment rejeté cet unilatéralisme en s'appuyant sur une interprétation classique des principes de la Charte et de l'autorité du Conseil. De ce point de vue, la position chinoise était certainement « conservatrice », mais elle n'était pas originale et concordait avec le droit international positivement reconnu par la plupart des Etats.

En revanche, la conception chinoise du maintien de la paix s'oppose directement à l'interprétation que le Conseil de sécurité a retenue de son champ de compétence et des pouvoirs à sa disposition. De 1990 à nos jours, la RPC rejette en principe la compétence du

yuans (3.300 à 6.400 milliards d'euros), faisant passer la Chine en deuxième position mondiale, 12,2% de hausse annuelle du volume du commerce extérieur, augmentation des recettes budgétaires de 5.100 à 11.700 milliards de yuans (630 à 1.440 milliards d'euros), 25,5% d'augmentation annuelle des investissements chinois directs à l'étranger ; etc. »).

³⁶ Mais sur ce dernier point, la RPC a encore fort à faire. Même en Asie, elle est loin d'être l'Etat le plus attractif du point de vue de sa culture ou de son mode de vie (si l'on excepte le cas particulier de Hong Kong).

³⁷ Juste après Tian An Men, de 1989 à 2000, le budget officiel de la défense a augmenté chaque année d'entre 11 et 13% ; entre 2000 et 2005, le budget a tout simplement doublé ; entre 2006 et 2009, il a été en hausse d'entre 14,7 (2006) et 19,1% (2008) (J.-P. Cabestan, *La politique internationale de la Chine*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2010, p. 129). En 2007, la RPC est devenue la troisième puissance militaire en termes de dépense, très loin derrière les Etats-Unis d'Amérique et juste derrière le Royaume-Uni. Désormais, elle est la deuxième puissance militaire de ce point de vue, avec 143 milliards de dollars de dépenses officielles en 2012 (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, *SIPRI Yearbook 2012 – Armaments, Disarmament and International Security*, p. 9), soit une augmentation de 11,2% par rapport à 2011 (« Le budget militaire chinois flambe », *Le Monde* du 4 mars 2012, http://www.lemonde.fr/international/article/2012/03/04/le-budget-militaire-chinois-flambe_1651645_3210.html) Le 5 mars 2013, une hausse de 10,7% a été annoncée par l'ex-premier ministre Wen Jiabao. Il faut préciser que la RPC refuse de divulguer la plupart des informations pertinentes à ce sujet et que les experts estiment ses dépenses réelles largement au-delà de ce qui est officiel.

³⁸ M. Liégeois, *op. cit.*, 2012, p. 471. Une telle évolution se retrouve également chez d'autres « pays émergents » comme le Brésil ou l'Indonésie (*SIPRI Yearbook 2012, op. cit.*, p. 6).

Conseil de sécurité en cas de violation massive des droits de l'Homme (I) et plus encore l'adoption de mesures coercitives en vue d'y mettre fin (II).

I. La critique de la compétence du Conseil de sécurité en matière de droits de l'Homme

La position de la RPC sur la compétence du Conseil de sécurité en matière de droits de l'Homme consiste en un renversement complet de la conception de la paix et de la sécurité internationales qui s'est imposée depuis vingt ans. Selon cette conception, les atteintes massives aux droits de l'Homme peuvent constituer des menaces à la paix au sens de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, et le Conseil peut donc se reconnaître compétent en la matière (B). Selon la RPC, cette conception de la paix et de la sécurité internationales et des missions du Conseil de sécurité est abstraite et erronée, du moins dans la plupart des cas. Les mesures coercitives décidées ou autorisées par le Conseil de sécurité au nom de la défense des droits de l'Homme sont en réalité des manifestations de l'impérialisme occidental. Elles visent à prescrire une idée du Bien qui n'est pas universelle, et elles fragilisent la paix et la sécurité internationales plutôt qu'elles ne participent à leur préservation. Fondamentalement, cette compréhension de la paix internationale et des fonctions du Conseil découle de la conception chinoise du droit international des droits de l'Homme (A).

A) La conception chinoise du droit international des droits de l'Homme

Officiellement, la RPC reconnaît « l'importance » et « la richesse » de la notion de droits de l'Homme³⁹. Ses déclarations à ce propos montrent toutefois qu'elle ne les conçoit pas comme « évidents » (comme dans la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis) ou « naturels » et « sacrés » (comme dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen), mais comme la traduction de choix de société faits par les Occidentaux, et auxquels ces derniers essaient d'assujettir les Chinois. Quelles que soient la légitimité de cette interprétation des choses, ou les raisons de l'adhésion de façade de la RPC aux droits de l'Homme, celle-ci est vécue par les dirigeants chinois comme une contrainte imposée de l'extérieur, et non comme un choix de société venant de la nation chinoise elle-même.

L'adhésion chinoise aux droits de l'Homme est toujours accompagnée de tempéraments. Le premier d'entre eux est le rappel que, pour les Etats qui ont souffert de la colonisation et dont l'essentiel de la population reste pauvre, les deux premiers droits de l'Homme sont le droit à l'existence ou à l'indépendance (un droit recoupant en vérité plus ou moins la souveraineté étatique) et le droit au développement (essentiellement compris comme un droit de chaque Etat au développement économique). La RPC insiste également à chaque occasion sur le caractère essentiel des droits économiques, sociaux et culturels (DESC). D'origine marxiste, ce premier tempérament est le plus acceptable au regard de la *doxa* occidentale, et donc le moins contesté. D'un point de vue juridique en particulier, l'importance donnée aux deux droits « essentiels » et aux DESC est raccrochée par la RPC à

³⁹ Pour un exemple parmi beaucoup d'autres, voir la Déclaration du Premier Ministre Li Peng lors de la 3046^{ème} séance du Conseil de sécurité tenue à New York le 31 janvier 1992 : S/PV.3046, p. 92.

la théorie de l'indivisibilité⁴⁰ ou de l'interdépendance des droits de l'Homme, qui vise notamment à permettre l'universalité des droits de l'Homme sans verser dans l'impérialisme ou le paternalisme. Il est donc difficile de rejeter la position chinoise sur ce point, sauf à s'écarter d'une idée systématiquement répétée dans les textes internationaux de protection.

Cette valorisation des droits à l'existence et au développement, ainsi qu'aux DESC est inversement proportionnelle à l'engagement de la RPC en faveur des droits civils et politiques. Elle a par exemple ratifié le Pacte international relatif aux DESC⁴¹, mais elle n'a pas fait de même avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, même si elle a promis de le faire en 1998, puis en 2001, en 2006, etc⁴². Bien que des Etats européens, l'Union européenne (UE)⁴³, des organes des Nations Unies⁴⁴ et des intellectuels chinois⁴⁵ aient encore récemment invité le gouvernement à ratifier ce Pacte, rien ne dit qu'il cèdera. En effet, la reconnaissance des outils juridiques qu'il contient emporte le risque d'une contestation massive du régime de la part des personnes privées, et donc d'une déstabilisation de ce dernier. Parce qu'ils sont à la disposition *de particuliers* difficilement maîtrisables (contrairement aux droits « à l'existence » et « au développement » qui sont plutôt des droits *du peuple* et dont les autorités chinoises s'estiment au fond les titulaires), et parce que certains d'entre eux ont un aspect formel ou procédural que n'ont pas la plupart des DESC, les droits civils et politiques ont un potentiel très fort de limitation et de remise en question du droit objectif et des décisions de l'administration. En outre, il est probable que la pression exercée sur le régime au titre des droits civils et politiques se fera plus importante dans les années à venir. En effet, une immense classe moyenne émerge peu et à peu, et ce type de catégorie sociale a généralement tendance à revendiquer la démocratisation et la libéralisation du régime en place⁴⁶, ou du moins la fin de la cleptocratie⁴⁷. C'est probablement la crainte de ce type de revendications qui explique le durcissement de la répression depuis 2005, la

⁴⁰ Voir par ex. : *Position Paper of the People's Republic of China at the 67th Session of the United Nations General Assembly*, 19 septembre 2012, (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm>).

⁴¹ D'ailleurs avec une réserve contestable sur l'article 8, à laquelle plusieurs Etats ont objecté.

⁴² Voir par ex. : Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme, *Chine (y compris les Régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao)*, 6 janvier 2009, A/HRC/WG.6/4/CHN/2, p. 6 §10.

⁴³ Voir not. : Direction générale des politiques externes de l'Union, *Le dialogue sur les droits de l'Homme entre l'Union européenne et la Chine*, note d'information, octobre 2007, p. 2.

⁴⁴ Voir not. les exhortations du Comité contre la torture en 2008 (CAT/C/CHN/CO/4, p. 15 §32), du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2006 (CEDAW/C/CHN/CO/6, p. 11 §54), et du Groupe de travail sur la détention arbitraire en 2004 (E/CN.4/2005/6/Add.4, p. 19 §77).

⁴⁵ Voir la « proposition citoyenne : appel pour une ratification immédiate par l'ANP [Assemblée nationale populaire] du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques », en langue originale sur : http://wqw2010.blogspot.fr/2013/02/blog-post_5784.html ou dans sa traduction en français sur : <http://weibo.blog.lemonde.fr/2013/03/01/droits-de-lhomme-lappel-des-intellectuels-chinois-a-xi-jinping/>. Tandis que le blog du *Monde* indique la date du 1^{er} mars, le dernier bulletin de la « Groupe Chine » de la *Ligue des droits de l'Homme* (« Les droits de l'Homme en Chine », février 2013, n°74, http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/bulletin_du_groupe_chine_fevrier_2013-2.pdf) rapporte que l'appel a été publié sur *Weibo Twitter*, « c'est-à-dire hors circuits censurables », le 26 février 2013.

⁴⁶ Voir not. les opinions contrastées à ce sujet cités dans : A. Frachon, D. Vernet, *La Chine contre l'Amérique – Le duel du siècle*, Paris, Grasset, 2012, pp. 118-119.

⁴⁷ La corruption est généralisée en RPC, et la corruption dite « politique » explique pour l'essentiel le nombre impressionnant de milliardaires à la tête de l'Etat. C'est le *New York Times* qui révéla la fortune colossale du Premier Ministre Wen Jiabao et de sa famille (D. Barboza, « Billions in Hidden Riches for Family of Chinese Leader », 25 octobre 2012, <http://www.nytimes.com/2012/10/26/business/global/family-of-wen-jiabao-holds-a-hidden-fortune-in-china.html?ref=global-home>), qui étaient réputés pauvres jusque-là. L'article a immédiatement été censuré sur le web chinois, et le site du *New York Times* a rapidement été attaqué de nombreux hackers de RPC (voir le bulletin de la « Groupe Chine » de la *Ligue des droits de l'Homme*, *op. cit.*).

disparition du thème de la « réforme du système politique » dans les discours officiels⁴⁸, et le rejet persistant de ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour les dirigeants chinois qui en tirent des bénéfices directs, mais également pour une partie de la population⁴⁹, la stabilité du régime reste une priorité absolue.

Le rejet des droits civils et politiques se fait également, de manière moins ouverte, via un second tempérament systématiquement apporté par la RPC à son adhésion aux droits de l'Homme. En effet, tout en admettant dans l'abstrait le principe d'universalité des droits de l'Homme, elle ne manque jamais de souligner qu'« [a]u sujet des droits de l'Homme, il n'est pas approprié ni réaliste de demander à tous les pays du monde d'adopter les critères et le modèle d'un pays ou de quelques pays »⁵⁰, ou qu'« étant donné que les systèmes politiques, les niveaux de développement et les contextes historiques et culturels ne sont pas les mêmes, il va de soi que les pays ont des points de vue différents sur la question des droits de l'Homme »⁵¹. Certaines de ces formules et le rejet de la plupart des contrôles extérieurs montrent que la RPC ne se contente pas de rappeler que ce qui est le plus désirable en soi ne peut être appliqué sans tenir compte des circonstances de fait de cette application et donc des résultats pratiques qui peuvent s'ensuivre⁵². Elle va en effet plus loin et soutient que le contenu même de ces droits ou les effets qu'ils doivent avoir sur le terrain doit varier suivant les régions ou les cultures. Elle formule ainsi ce qui est connu comme la critique relativiste de l'universalité des droits de l'Homme⁵³. Son opinion rejoint d'ailleurs plus ou moins celle de ses voisins sur ce point, ainsi qu'en témoigne la récente et très critiquée *Déclaration des droits de l'Homme* de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)⁵⁴.

Enfin et surtout, la RPC tire de son particularisme l'appartenance de la question des droits de l'Homme au « domaine réservé » de chaque Etat, et elle estime que tout contrôle

⁴⁸ Ce thème « s'était pourtant trouvé au cœur des débats durant les années 1980 ». Sa disparition serait essentiellement due à l'écrasement du mouvement de la Place Tian An Men et aux purges des « réformateurs radicaux » initiées par Deng Xiaoping par la suite. Voir : J.-Ph. Béja, « Le mouvement des droits civiques : un nouvel avatar de l'opposition », in Amnesty International, *Droits humains en Chine – Le revers de la médaille*, Paris, Autrement Frontières, 2008, p. 113.

⁴⁹ Voir par ex. en ce sens : M. Wang, *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defending and defining National Interest*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2001, pp. 16 et 27, qui souligne que si la position intransigeante du régime à l'égard des droits de l'Homme ne reflète pas l'opinion de la majorité de la population, il est probable que celle des « dissidents » très écoutés en Occident ne le fait pas non plus. Selon l'auteur, une grande partie de la population comme des dirigeants estiment dans la lignée de Deng Xiaoping (cf. *Ibid.*, p. 23) que c'est la croissance économique qui doit être privilégiée, et que celle-ci exige la stabilité du régime plutôt que la détention de droits individuels.

⁵⁰ Déclaration du Premier Ministre Li Peng lors de la 3046^{ème} séance du Conseil de sécurité tenue à New York le 31 janvier 1992 : S/PV.3046, p. 92 (les italiques sont ajoutés).

⁵¹ Rapport national présenté le 18 novembre 2008 par la RPC conformément au paragraphe 15 a) de l'annexe à la Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme, A/HRC/WG.6/4/CHN/1, §6. Exactement dans le même sens, voir le *Position Paper of the People's Republic of China at the 67th Session of the United Nations General Assembly*, 19 septembre 2012, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm> (« Due to different national conditions, countries have taken different approaches to and adopted different models on human rights. There is no one-size-fits-all model »). Comp. le *Position Paper of the People's Republic of China at the 67th Session of the United Nations General Assembly*, 19 septembre 2012, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm>.

⁵² Pour reprendre certains des termes de la formule plus précise de L. Strauss (« La philosophie politique et l'histoire », in L. Strauss, *Qu'est-ce que la philosophie politique ?*, trad. d'O. Sedyen, Paris, PUF, 1999 (1^{ère} éd. : 1959), p. 63) : « la croyance que ce qui est le plus désirable en soi doit être mis en pratique dans toutes les circonstances, quelles que soient ces circonstances, ne convient qu'à d'inoffensives colombes, ignorantes sans doute de la sagesse du serpent, mais non à des hommes intelligents et bons ».

⁵³ Voir not. en ce sens : J. D. Seymour, « Human Rights in Chinese Foreign Relations », in S. S. Kim (Ed.), *China and the World – Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1994, 3rd Ed., pp. 203, 205, 215.

⁵⁴ Déclaration adoptée par les Etats membres de l'ASEAN le 19 novembre 2012, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/asean-human-rights-declaration>.

extérieur sur cette question constitue en principe une ingérence illicite. « Au fond » selon elle, « les droits de l'Homme sont un *problème concernant la souveraineté d'un pays*. (...) [La RPC] est prête à *discuter et à coopérer, sur un pied d'égalité*, avec la communauté internationale (...) ; mais elle *s'oppose à l'immixtion* dans les affaires intérieures d'un pays sous prétexte du problème des droits de l'Homme »⁵⁵. Cette invitation à la coopération et au dialogue, et le recours systématique au registre du « prétexte » ou de « l'excuse » signifient en creux que, sauf exception, les discours relatifs à la situation des droits de l'Homme en RPC émanant d'un organe de suivi⁵⁶, d'une organisation non-gouvernementale (ONG), d'un Etat⁵⁷ ou d'une organisation régionale comme l'UE⁵⁸ sont des ingérences impérialistes et « anti-chinoises », contraires à l'article 2, paragraphe 7 de la Charte⁵⁹ (qui interdit l'ingérence de l'ONU) ou au principe coutumier de non-immixtion dans les affaires intérieures (qui interdit celle des Etats). Conforme à l'art chinois de la diplomatie, la technique mise en œuvre par la RPC dans le domaine des droits de l'Homme consiste donc à approuver le concept en lui-même, voire à ratifier des instruments « programmatoires »⁶⁰ afin de fournir une satisfaction superficielle à ses interlocuteurs, puis à préciser qu'elle comprend ce concept ou ces instruments d'une manière telle qu'ils sont entièrement vidés de leur substance, ou peuvent l'être à merci.

Si l'émetteur de la critique est un Etat (en général les Etats-Unis), la RPC suggère donc qu'il ment ou qu'elle ne comprend pas sa critique étant donné que la situation des droits de l'Homme s'améliore sur son territoire⁶¹ ; s'il s'agit d'une ONG, elle ajoute qu'elle est

⁵⁵ Déclaration du Premier Ministre Li Peng précitée, du 31 janvier 1992 : S/PV.3046, p. 92.

⁵⁶ Voir par ex. l'activisme diplomatique déployé par la RPC à la Commission des droits de l'Homme, à la suite de sa condamnation par la Sous-commission le 31 août 1989, pour la répression des manifestations de la place Tian An Men. Dès 1990, la RPC fait massivement pression sur les Etats « du Sud » membre de la Commission pour qu'ils adoptent des motions de « non-action » et empêcher les discussions la concernant sur le fond (A. Kent, « China and the International Human Rights Regime: A Case Study for Multilateral Monitoring, 1989-1994 », *Human Rights Quarterly*, 1995, vol. 17, n°1, p. 19). Ce faisant, elle tente de résister aux Etats-Unis lorsqu'ils déposaient des résolutions concernant la RPC à la Commission. Même si la RPC ne parvint pas toujours à éviter l'examen de la situation des droits de l'Homme chez elle (voir par ex. la discussion relative à la situation en RPC en 1995), voire sa condamnation (notamment en 1991 en ce qui concerne la situation au Tibet. Voir : R. Foot, *Rights Beyond Borders – The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford, Oxford UP, 2000, p. 132), ses manœuvres de blocage furent généralement couronnées de succès (voir not. : M. Wang, *op. cit.*, 2001, pp. 122-123). Voir par ex. en 2000 (Communiqué de presse des Nations Unies, Commission des droits de l'Homme, 56^{ème} session, 18 avril 2000, matin, sur la proposition E/CN.4/2000/L.30), en 2001 (M. Poulain, « Chronique des faits internationaux d'intérêt juridique », *AFDI*, 2001, vol. 47, p. 600) ou en 2004 (« La Chine ne craint pas la motion anti-chinoise sur les droits de l'Homme déposée par les Etats-Unis », *Le Quotidien du Peuple en ligne*, <http://french.peopledaily.com.cn/Chine/2420734.html>).

⁵⁷ Voir par ex. : « La Chine rejette les accusations des Etats-Unis sur la situation de la démocratie et des droits de l'Homme », *Le Quotidien du Peuple en ligne*, 13 juillet 2010, <http://french.peopledaily.com.cn/Chine/7064257.html>, où la RPC dit simplement qu'elle « a obtenu des résultats évidents en matière de protection des droits et libertés des citoyens ».

⁵⁸ Voir par ex. « La Chine proteste fermement contre une déclaration de l'UE sur les Droits de l'Homme », 15 juin 2010, *Le Quotidien du Peuple en ligne*, <http://french.peopledaily.com.cn/Chine/7026621.html>, dans lequel on lit que le MAE Qin Gang a déclaré : « La déclaration de l'UE [qui concernait la condamnation d'un journaliste à la prison] est une immixtion dans les affaires judiciaires de la Chine ».

⁵⁹ Pour un exemple frappant, voir la position de la RPC en 1990 devant la Commission des droits de l'Homme telle qu'elle est relatée dans : A. Kent, *op. cit.*, 1995, p. 20. Mais tous les exemples cités dans les notes qui précèdent pourraient l'être de nouveau.

⁶⁰ Voir not. : L. Balmon, « Chine (état des droits de l'Homme en -) », in J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.-P. Marguénau, S. Rials, F. Sudre, *Dictionnaire des droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, p. 110 (« Toutefois, [les instruments ratifiés] ne sont le plus souvent que programmatoires et la Chine se refuse à toute participation à un accord international qui déboucherait sur des mesures permettant de s'immiscer dans ses affaires intérieures »).

⁶¹ Voir par ex. les déclarations chinoises à la 56^{ème} session de la Commission des droits de l'Homme (18 avril 2000) déjà citées, ou bien dans *Le Quotidien du Peuple en ligne*, également déjà cité (2004). Voir également le

manipulée par des « forces étrangères hostiles » (en général par les Etats-Unis) ; s'il s'agit d'un organe onusien de suivi, elle combine les arguments précités et y ajoute la violation de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte. Enfin, s'il s'agit de ressortissants chinois, ce sont des « traîtres » à la solde des « diables d'étrangers », et – qu'ils soient ouvriers ou professeurs d'université⁶² – ils cherchent uniquement à diviser le pays. Evidemment, plus encore que les « ingérences » consistant en des discours, la RPC s'oppose d'ordinaire aux contrôles que des organes de suivi effectueraient sur son territoire. Entre 2006 et 2012, la RPC n'a par exemple autorisé aucune des neuf visites demandées dans le cadre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme⁶³.

Le poids croissant de la RPC dans les relations internationales, les difficultés économiques occidentales qui rendent indispensable les relations avec Pékin, et le mur que ce dernier oppose aux dénonciations de violations survenant dans son giron ont fait évoluer la politique extérieure des Etats européens et de l'UE au cours des années 1990. En 1997, sous la pression de la République Française, l'Union a abandonné l'exercice systématique de pressions sur Pékin à la Commission des droits de l'Homme. C'est désormais un « dialogue » qu'elle entretient avec lui en matière de droits de l'Homme⁶⁴. Le gouvernement des Etats-Unis, plus sensible aux pressions des ONG, critique encore assez régulièrement la RPC, mais cette critique devient relativement sporadique, et durant la dernière décennie, elle s'est complètement éteinte, notamment à la Commission et au Conseil des droits de l'Homme⁶⁵. L'UE comme les Etats-Unis se concentrent désormais⁶⁶, non sur la dénonciation des violations les plus manifestes des droits de l'Homme – ce qui était relativement inefficace⁶⁷ –, mais sur la coopération, par exemple sur la formation du personnel de justice chinois – ce qui est *a priori* positif, mais n'a pas non plus, semble-t-il, un impact très significatif⁶⁸. Quoi qu'il

Livre blanc sur les droits de l'Homme produit par la RPC en 2009 : *Le progrès de la cause des droits de l'Homme en Chine en 2009*, http://french.china.org.cn/china/txt/2010-09/26/content_21008050.htm. En doctrine, voir par ex. l'analyse de J. D. Seymour, *op. cit.*, 1994, p. 209.

⁶² Voir par ex., pour un intellectuel (cas de Liu Xiaobo) : J. D. Seymour, *op. cit.*, 1994, p. 214 et pour un ouvrier (arrêté et accusé pour avoir fait circuler une lettre ouverte intitulée « Nous voulons les droits de l'Homme ») : J.-Ph. Béja, *op. cit.*, 2008, p. 126.

⁶³ Human Rights Watch, *Curing the Selectivity Syndrome – The 2011 Review of the Human Rights Council*, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/hrc0610webwcover.pdf>, appendix 4, p. 3. En 2005, la RPC avait exceptionnellement autorisé le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak, à effectuer une visite en territoire chinois. Celui-ci ne semble pas avoir rencontré d'obstacle particulier puisqu'il remercie le Gouvernement chinois de son « entière coopération (...) tout au long de cette visite » (*Rapport de Manfred Nowak – Mission en Chine*, 10 mars 2006, E/CN.4/2006/6/Add.6, p. 2).

⁶⁴ Voir la page « EU-China Human Rights Dialogue » de la Délégation de l'Union européenne pour la Chine : http://eeas.europa.eu/delegations/china/eu_china/political_relations/human_rights_dialogue/index_en.htm. Cette attitude « constructive » n'est cependant pas propre aux relations sino-européennes puisque l'UE a ce type de dialogue avec une trentaine d'Etats.

⁶⁵ Tous les ans depuis les événements de la Place Tian An Men, le Département d'Etat des Etats-Unis publie un rapport très critique sur la situation des droits de l'Homme en RPC, et jusqu'au remplacement de la Commission par le Conseil des droits de l'Homme en 2006, le représentant des Etats-Unis a déposé tous les ans (sauf en 2003 et en 2005) une résolution condamnant la RPC. Les Etats-Unis ont intégré le Conseil en 2009, et ont été réélu fin 2012, mais leur position à l'égard de la RPC est moins critique.

⁶⁶ Pour un tel constat dès 2001, voir par ex. : M. Wang, *op. cit.*, 2001, pp. 144-145.

⁶⁷ Sur l'inefficacité des pressions dans ce domaine, voir par exemple « l'échec » des tentatives de l'administration des Etats-Unis de « lier l'octroi à la Chine d'avantages commerciaux (la clause de la nation la plus favorisée) aux progrès des droits de l'Homme (...), aussi bien avec George Bush qu'avec Bill Clinton » : A. Frachon, D. Vernet, *op. cit.*, 2012, p. 114 et H. Kissinger, *op. cit.*, 2012, pp. 448-455 et plus largement sur l'inefficacité, voire la contre-productivité des pressions sur la RPC en matière de droits de l'homme : *Ibid.*, pp. 439, 506 ; M. Wang, *op. cit.*, 2001, pp. 144 *in fine*-145. Voir cependant plutôt en sens contraire, mais mentionnant surtout des cas symboliques : S. Zhao, *op. cit.*, 2004, p. 147.

⁶⁸ Sur l'inefficacité des dialogues bilatéraux, voir par ex. : Human Rights Watch, *World Report 2013: China (events of 2012)*, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/china?page=3>. Lors de sa dernière

en soit, l'UE comme les Etats-Unis d'Amérique ont fini par suivre l'invitation chinoise à focaliser leur attention sur leurs « intérêts communs » (l'économie, la lutte contre « la pénurie de ressources, la pauvreté et le chômage », etc.)⁶⁹ plutôt que sur des « valeurs propres à chaque culture » (c'est-à-dire sur la démocratie et les droits de l'Homme). Toutefois, si la RPC a réussi à réorienter ainsi les politiques étrangères des Etats occidentaux en dehors du cadre onusien, il n'est pas dit qu'elle soit parvenue à faire de même au Conseil de sécurité.

B) La position de la RPC à l'égard de la compétence du Conseil en matière de droits de l'Homme

Au sein du Conseil de sécurité, le début des années 1990 a été marqué par une « surchauffe » du système de sécurité collective, qui a brusquement dégelé le blocage connu par le Conseil pendant la guerre froide⁷⁰. En particulier, le Conseil a fait un usage massif du Chapitre VII pendant cette période, en se fondant sur une conception large de la qualification de « menace à la paix » prévue à l'article 39 de la Charte. Afin de se reconnaître compétent pour statuer sur des usages de la violence au sein des frontières d'un même Etat, le Conseil a tout d'abord considéré qu'une situation de violation massive des droits de l'Homme interne à un Etat pouvait constituer une atteinte à la paix *internationale*, lorsqu'elle « condui[sait] à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales »⁷¹. Tout en persistant à utiliser la formule « menace à la paix et à la sécurité internationales », le Conseil a continué de se reconnaître compétent sur la base de l'article 39, mais sans toujours le mentionner ou indiquer le responsable de la situation interne déplorée⁷², et surtout sans préciser la raison pour laquelle il estimait « internationale » la paix mise en danger sans immixtion extérieure sur le territoire d'un seul Etat. Dans le cas de la Somalie⁷³ ou de l'ex-Yougoslavie⁷⁴, il a par exemple estimé que des violations systématiques du droit humanitaire ou les souffrances qu'elles entraînaient pouvaient constituer des « menaces à la paix et la sécurité internationales » en elles-mêmes. Usant du large pouvoir discrétionnaire qui lui est généralement reconnu par la doctrine⁷⁵, le Conseil s'est donc estimé compétent pour statuer sur diverses crises humanitaires⁷⁶.

rencontre avec la RPC (le 30 mai 2012, à Bruxelles, A 241/12), « l'UE a confirmé à la délégation chinoise qu'elle souhaitait continuer à tenir deux fois par an les réunions dans le cadre du dialogue et elle a de nouveau souligné sa déception face au refus de la Chine de participer à une deuxième réunion dans le cadre du dialogue en 2010 et 2011 ».

⁶⁹ A quoi il faut ajouter « la détérioration de l'environnement, (...) l'explosion démographique, les (...) épidémies, (...) la drogue et les criminalités internationales effrénées » (*La Politique extérieure indépendante et pacifique de la Chine*, disponible sur le site du MAE de la RPC : <http://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/wjzc/639/t1396.shtml>).

⁷⁰ Pour reprendre les termes et filer la métaphore retenue par P.-M. Dupuy dans son article « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993, n°3, p. 617.

⁷¹ Voir par ex. la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 (Irak), puis plus tard la résolution 841 (1993) du 16 juin 1993 (Haïti) ou la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994 (Rwanda).

⁷² Voir spéc. en ce sens : E. Lagrange, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, avt-propos de G. Burdeau et P. M. Eisemann, préf. de J. Combacau, Paris, Montchrestien, 1999, p. 1, 41-43.

⁷³ Voir par ex. les résolutions 746 (1992) du 17 mars 1992, 751 (1992) du 24 avril 1992, 767 (1992) du 27 juillet 1992, 775 (1992) du 28 août 1992, et 794 (1992) du 3 décembre 1992 (Somalie), où ce sont « les souffrances infligées aux populations par le conflit » (ou la « tragédie humaine » qu'elles constituent) qui font « peser [une menace] sur la paix et la sécurité internationales ».

⁷⁴ Voir par ex. la résolution 808 (1992) du 22 février 1992 (ex-Yougoslavie) dans laquelle le Conseil considère que « les violations généralisées du droit humanitaire international sur le territoire de l'ex-Yougoslavie » constituent « une menace à la paix et à la sécurité internationale ».

⁷⁵ Voir par ex. en ce sens : J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U – Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, pp. 99-100 ; N. Thomé, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la*

La RPC s'est très généralement opposée à cette évolution, même si son opposition s'est plus souvent traduite par des abstentions et des discours virulents que par l'usage de son droit de veto. Son opposition sur ce point ne découle cependant pas d'une position de principe défavorable à toute interprétation large de ses pouvoirs par le Conseil de sécurité. Certes, la position chinoise a été globalement restrictive. Elle a par exemple exclu que le Conseil puisse jouer un rôle dans le règlement de contentieux territoriaux⁷⁷. Nuançant également le lien fait par le Conseil entre la paix et la justice pénale internationale⁷⁸, la RPC estime d'ordinaire que l'une et l'autre « *devraient* se promouvoir mutuellement », mais que « la justice pénale ne doit pas être rendue au détriment de la paix », de sorte qu'« [e]n cas d'opposition entre les deux, *il faut désamorcer les conflits* et répondre aux besoins des populations »⁷⁹. Ce raisonnement semble signifier qu'il convient plutôt de privilégier la paix sur la justice pénale, donc que cela ne doit pas être la priorité du Conseil de sécurité. A l'inverse, la RPC a admis – et même souhaité avec enthousiasme – que les activités terroristes, qui sont généralement nationales ou transnationales, puissent être comprises comme des menaces *internationales* au sens de l'article 39 de la Charte des Nations Unies. Au lendemain du 11 septembre 2001, elle a même expressément qualifié le terrorisme de « grave menace à la paix et à la sécurité internationales »⁸⁰, montrant par là qu'elle reconnaissait pleinement la compétence du Conseil dans ce domaine. C'est donc selon une approche pragmatique et non dogmatique que la RPC détermine les concours de la compétence du Conseil.

En ce qui concerne le lien fait par le Conseil de sécurité entre la paix et les droits de l'Homme, ou la paix et la démocratie, la RPC soutient, avec d'autres Etats, que les droits de l'Homme et le traitement des minorités relèvent d'abord de la souveraineté nationale⁸¹ et que des violations des droits de l'Homme circonscrits à un territoire étatique ne constituent pas

pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, préf. de C. Impériali, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, pp. 92, 126 ; E. Lagrange, *op. cit.*, 1999, pp. 36-37.

⁷⁶ Pour une étude de cette question jusqu'en 1995, voir spéc. : Y. Kerbrat, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, préf. de Mario Bettati, Paris, LGDJ, coll. *Travaux et recherches – Panthéon-Assas, Paris II*, XII-120 p.

⁷⁷ Voir la déclaration de la RPC qui se dissocie de la position adoptée par consensus par les autres membres du Conseil le 28 février 1974, à propos « des incidents survenus à la frontière avec l'Iran » (S/11229). Dans cette déclaration, « la délégation chinoise n'estime pas souhaitable que l'Organisation des Nations Unies soit mêlée sous quelque forme que ce soit à un différend de frontière. Etant donné cette position, la délégation chinoise se dissocie du consensus (...) ».

⁷⁸ Les formules retenues au sein des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sont cependant ambiguës puisqu'elles évoquent toujours des circonstances particulières. Voir spéc. : résolution 827 (1993) du 25 mai 1993 (« Convaincu que, *dans les circonstances particulières qui prévalent dans l'ex-Yougoslavie*, la création d'un tribunal international (...) contribuera[t] à la restauration et au maintien de la paix ») ; résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994 sur le Rwanda (« Convaincu que, *dans les circonstances particulières qui règnent au Rwanda*, des poursuites contre les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire (...) contribueraient au processus de réconciliation nationale ainsi qu'au rétablissement et au maintien de la paix ») (les italiques sont ajoutées). Il est probable que la RPC (ou la FDR) ait insisté pour que cette nuance soit introduite.

⁷⁹ Déclaration de M. Li Baodong, représentant de la RPC lors du débat de haut niveau à l'Assemblée générale sur le rôle de la justice pénale internationale dans les processus de réconciliation, du 10 avril 2013, AG/11355 (les italiques sont ajoutées).

⁸⁰ S/PV.4370, p. 5 (vote en faveur de l'adoption de la résolution 1368 (2001) du 12 septembre 2001 relative aux actes terroristes commis aux Etats-Unis d'Amérique). La résolution retient la même qualification.

⁸¹ Voir par ex. : S/PV.4011, pp. 8-9 (abstention sur la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 relative au Kosovo : « Fondamentalement, les problèmes ethniques à l'intérieur d'un Etat devraient être réglés de manière adéquate par son propre gouvernement et son peuple, grâce à l'adoption de politiques judicieuses »). Dans les rapports que la RPC rend aux organes onusiens spécialisés dans les droits de l'Homme, elle s'abstient évidemment d'avancer cet élément par ailleurs constant de son argumentaire sur la question. Par exemple, l'appartenance des droits de l'Homme au domaine réservé n'est pas évoquée dans le Rapport national présenté le 18 novembre 2008 par la RPC au Conseil des droits de l'Homme, A/HRC/WG.6/4/CHN/1.

des menace à la paix internationale⁸² autorisant le Conseil à se fonder sur le Chapitre VII⁸³. D'autres organes des Nations Unies seraient en conséquence plus compétents que le Conseil de sécurité en la matière⁸⁴.

Historiquement, l'hostilité de la RPC à l'égard des « ingérences » occidentales dans ses affaires intérieures prend racine dans l'humiliation issue de la colonisation et de l'occupation partielles de son territoire. De son point de vue, l'égale souveraineté et la non-ingérence sont les noms sous lesquels le droit international garantit sa sortie de haute lutte du colonialisme européen et japonais⁸⁵, et les droits de l'Homme ou la démocratie sont des véhicules impérialistes comme l'étaient hier la « civilisation » ou la religion chrétienne. Cette interprétation n'est pas surprenante. En effet, les Etats européens, états-unien et japonais sont très fréquemment intervenus en Chine dans le cadre d'un impérialisme ouvert ou plus ou moins dissimulé, et les nombreux Etats parties au Traité de Versailles de 1919 ont tout simplement validé la récupération par le Japon des colonies allemandes en Chine. En revanche, ni les Etats européens, ni les Etats-Unis ne sont intervenus pour soutenir le gouvernement impérial avec lequel ils traitaient en 1912, ou d'ailleurs pour aider les révolutionnaires qui réclamaient alors l'instauration d'une république, ou lors de la première guerre sino-japonaise (1894-1895), ou au début de la guerre civile chinoise en 1926-1927, ou lors de l'invasion de la Mandchourie par le Japon en 1931, ou lors du terrible sac de Nankin en 1937. A ces occasions, les Etats occidentaux ont généralement justifié cette inaction au nom de leur « neutralité », de la non-ingérence ou de l'appartenance de ces questions aux affaires intérieures de la Chine⁸⁶. Il est difficile de s'étonner que la RPC retourne aujourd'hui ses arguments contre ses anciens colonisateurs, et que le principe de non-ingérence soit devenue selon elle une « arme pour résister politiquement à l'Occident »⁸⁷. Toujours au regard de l'histoire de la Chine, il n'est pas surprenant qu'elle éprouve une grande méfiance à l'égard des interventions armées menées par les Occidentaux, quand bien même ils les justifient par le souci de sauver des vies humaines, d'instaurer ou rétablir la démocratie, ou même de protéger l'intégrité territoriale d'autres Etats.

⁸² Voir par ex. : S/PV.5933, p. 14 (véto sur le projet de résolution S/2008/447 du 11 juillet 2008 concernant le Zimbabwe : « Par ailleurs, il importe de signaler que l'évolution de la situation au Zimbabwe ne déborde pas, à ce jour, le cadre de ses affaires intérieures. Elle ne représente pas une menace à la paix et la sécurité internationales »).

⁸³ Voir par ex. : S/ PV.5439, p. 2 (vote favorable à la résolution 1679 (2006) sur le Soudan, mais réserves quant à la mention du Chapitre VII).

⁸⁴ Voir par exemple la raison avancée par la RPC (S/PV.5619, p. 3) pour justifier son veto au projet de résolution S/2007/14 du 12 janvier 2007 sur le Myanmar : « la Chine estime que le Conseil (...) ne doit pas (...) se prononcer sur la question du Myanmar. S'il le fait, non seulement il outrepassera les mandats conférés au Conseil, mais entravera aussi les discussions menées par d'autres institutions compétentes de l'ONU, et ne favorisera en rien les bons offices du Secrétaire général ». L'Afrique du Sud avance le même argument plus loin (p. 4).

⁸⁵ Voir not. en ce sens : J. D. Seymour, *op. cit.*, 1994, p. 203.

⁸⁶ En ce qui concerne la République française, voir par ex. la Note pour le Président de la République du 13 janvier 1912 (A.-Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Paris, éd. du CNRS, 1962-1972, vol. II, n°732, et vol. III, n°46 et 62 : « Les différentes Puissances ont toutes pris le parti de ne pas intervenir et de s'en tenir à leurs relations avec le Gouvernement de Pékin, le seul régulier jusqu'à nouvel ordre... La France estime, de son côté, qu'une intervention en faveur de l'Empire ou des républicains n'est pas admissible (...) Le Gouvernement français (...) a d'ailleurs marqué, de la manière la plus correcte, son souci de conserver une neutralité absolue entre les différentes parties de la nation chinoise qui sont en conflit »), les extraits de débats parlementaires de 1926 à 1929 mentionnés dans *Ibid.*, vol. II, p. 733 et vol. III, pp. 108, 889, 1005 (la non-intervention est justifiée par la « règle » selon laquelle « la politique intérieure d'un pays de nous regarde pas »), ou la note du Service juridique du Ministère des Affaires étrangères en date du 21 janvier 1938 (*Ibid.*, vol. VI, n°1012 et 1086 : la République reste « neutre » dans le conflit sino-japonais, malgré les multiples violations du Pacte Briand-Kellogg par le Japon).

⁸⁷ Z. Pang, « China's Non-Intervention Question », *Global Responsibility to Protect*, 2009, vol. 1, p. 245.

Devant le Conseil de sécurité, la RPC rappelle systématiquement les principes de souveraineté et de non-ingérence⁸⁸, et elle s'oppose de front aux « théories occidentales » sur l'obsolescence de ces principes ou sur la « primauté des droits de l'homme sur la souveraineté »⁸⁹. Un argument également fréquent, quoiqu'essentiellement rhétorique puisqu'il combine une prémisse erronée et la technique dite de la « pente fatale », est que si le Conseil de sécurité était compétent en matière de droits de l'Homme (en réalité, il se reconnaît uniquement compétent pour réagir à certains cas de violations *massives* des droits de l'Homme), il devrait intervenir toujours et partout puisque les droits de l'Homme ne sont parfaitement respectés nulle part⁹⁰. Sur le plan des faits enfin, la RPC invite toujours à considérer les preuves de violation avec suspicion. A cette fin, elle n'a pas beaucoup de difficulté à dénoncer les mensonges et manipulations de l'information précédant généralement les interventions humanitaires : invention du plan « Fer à cheval » et mention de chiffres démesurés concernant le nombre de morts avant l'intervention en ex-Yougoslavie en 1999, preuves inexistantes d'armes de destruction massive en Irak avant l'attaque menée en 2003, bombardement de civils étrangement invisible avant l'intervention en Jamahiriya arabe libyenne en 2011, etc. Sur un plan général, elle dénonce enfin régulièrement la sélectivité du Conseil⁹¹, qui est bien connue mais à laquelle elle contribue évidemment elle-même.

Le premier précédent important du point de vue de l'opposition de la RPC à la compétence du Conseil en matière de droits de l'Homme est celui de l'intervention au Kosovo en 1999. En effet, même si ses protestations ne se traduisirent pas par un veto, la RPC rejeta alors fermement tout recours à la force contre la République fédérale de Yougoslavie. Pourtant, elle n'avait pas d'intérêts économiques ou stratégiques massifs en ex-Yougoslavie, et la déstabilisation de la région découlant d'une intervention pouvait parfaitement ne pas être aussi grande que celle qui résultait du comportement du gouvernement de Slobodan Milošević. Il fallait donc comprendre que, avec la complicité que la RPC nouait alors avec la FDR, c'était essentiellement des raisons de principe qui la poussaient à agir ainsi.

La position de la RPC sur la compétence du Conseil de sécurité dans le domaine des droits de l'Homme découle de sa volonté de ne pas être accusée d'ingérence par ses partenaires économiques, et de ne voir sa politique intérieure mise en cause sur ce plan. Surtout, si la RPC ne craint évidemment plus que le Conseil de sécurité lui impose des sanctions ou autorise une intervention « humanitaire » sur son territoire, elle souhaite à tout

⁸⁸ Voir par ex. : S/PV.5619, p. 3 (veto de la RPC au projet de résolution S/2007/14 du 12 janvier 2007 sur le Myanmar) ; S/PV.6627, p. 5 (veto de la RPC au projet de résolution S/2011/612 du 4 octobre 2011 relative à la situation au Moyen-Orient (Syrie)) ; S/PV.6810, p. 14 (veto de la RPC au projet de résolution S/2012/538 du 19 juillet 2012 relative à la Syrie).

⁸⁹ Voir not. : S/PV.4011, p. 9 (abstention sur la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 relative au Kosovo : « Depuis la fin de la guerre froide, la situation internationale a connu de grands changements mais [l]es principes [d'égalité souveraineté et de non-ingérence] ne sont nullement dépassés. Bien au contraire, ils revêtent désormais une pertinence encore plus grande. À l'aube d'un siècle nouveau, il est encore plus impératif de réaffirmer ces principes. Fondamentalement, la théorie de la « primauté des droits de l'Homme sur la souveraineté » sert à porter atteinte à la souveraineté des autres États et à promouvoir l'hégémonisme sous le prétexte des droits de l'Homme »).

⁹⁰ Voir par ex. l'« opposition ferme » de la RPC au projet de résolution S/2007/14 du 12 janvier 2007 sur le Myanmar : S/PV.5619, p. 2 (« Si, parce que le Myanmar rencontre tel ou tel problème dans les domaines que je viens de mentionner, il doit être arbitrairement qualifié d'État représentant une menace importante ou potentielle pour la sécurité régionale, et la situation dans le pays être inscrite à l'ordre du jour du Conseil et faire l'objet d'un projet de résolution, les situations qui prévalent dans chacun des 191 autres États Membres de l'ONU pourraient aussi faire l'objet d'un débat au Conseil de sécurité »).

⁹¹ Pour un exemple parmi beaucoup d'autres, voir : débat au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés, 12 février 2013, S/PV.6917, p. 28 (intervention du représentant chinois : « Les politiques de deux poids, deux mesures et la sélectivité ne peuvent que nuire à l'autorité et au rôle du Conseil »).

prix éviter qu'il légitime les révoltes populaires en faveur de davantage de démocratie ou de libéralisme. Une telle légitimation serait inévitablement connue des minorités et tout simplement des citoyens chinois opprimés et elle pourrait, par contagion, entraîner des rebellions de grande ampleur sur son territoire. Or, la contestation sociale enfle régulièrement en RPC, même si le régime fait tout pour éviter que cela soit connu⁹². Cette évolution inquiète les dirigeants, d'autant que le « Printemps arabe » lui a donné un nouveau souffle. Même si le régime chinois et donc la presse ont essayé de le présenter de manière biaisée comme un ensemble de « désordres » issus de revendications pour un meilleur niveau de vie (ou de manipulations occidentales), « le désir démocratique des populations arabes s'inscrit en faux face au discours de Pékin. Après ces mouvements populaires, il [est] (...) plus difficile de présenter l'aspiration démocratique comme une pure « création occidentale » et d'en critiquer l'universalité au nom des différences culturelles »⁹³.

Mais peut-être plus encore que la légitimation des revendications en faveur de la démocratie ou du libéralisme, c'est celle des velléités autonomistes que Pékin veut éviter. Le Tibet et le Xinjiang ont connu de grandes révoltes en 2008-2009, et les protestations continuent. La crainte d'une contagion explique en grande partie le soutien chinois à la répression en Tchétchénie⁹⁴, ou la ligne dure tenue en 1999 à l'égard de l'intervention d'Etats membres de l'OTAN au Kosovo⁹⁵. Elle explique également qu'au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai, la RPC tienne avec la FDR un discours assimilant le « fléau » du séparatisme avec ceux du terrorisme et de l'extrémisme⁹⁶. Toutefois, cette théorie des trois fléaux qui vise à rattacher les revendications autonomistes au terrorisme n'est pas défendue au sein du Conseil de sécurité. La compétence du Conseil en matière de terrorisme étant unanimement reconnue, cette théorie pourrait mener à un effet inverse à celui qui est escompté, à savoir le renforcement de la compétence du Conseil de sécurité en cas de répression manifeste de groupes autonomistes. La position sino-russe sur la manière d'envisager les revendications indépendantistes au Conseil de sécurité se traduit donc plutôt par l'invocation d'un principe « d'unité nationale »⁹⁷ qui implique l'incompétence du Conseil, et le respect absolu de la politique de l'Etat concerné dans ce domaine. *A fortiori*, il implique l'inopportunité de recourir à des moyens coercitifs pour empêcher les Etats de mettre fin au séparatisme ou au renversement du régime en usant de la force.

⁹² Voir par ex., à propos du cas – il est vrai particulier – du Tibet : J. Watts, « Une répression hors de la vue des journalistes », *The Guardian* (ou *Le Courrier international* du 22 février 2012).

⁹³ M.-R. Djalili, T. Kellner, « La rue arabe secoue l'Iran, la Russie et la Chine », *Le Temps*, 2 mars 2011.

⁹⁴ Pour rappel, le « Prix Confucius de la paix » a été attribué en 2011 à... Vladimir Poutine.

⁹⁵ Voir not. en ce sens : W. Xinbo, « Four Contradictions Constraining China's Foreign Policy Behavior », in S. Zhao (Ed.), *Chinese Foreign Policy – Pragmatism and Strategic Behavior*, foreword by J. Pollack, New York-London, Armonk, 2004, p. 60. Sans trop de surprise, les critiques chinoises de l'intervention se sont approfondies (et les relations sino-américaines se sont encore tendues) lorsque les bombardements ont endommagé l'ambassade de la RPC à Belgrade dans la nuit du 7 au 8 mai, tuant ainsi quatre personnes et en blessant de nombreuses autres.

⁹⁶ Voir par ex. sur ce point : I. Facon, « Le partenariat sino-russe et l'avenir de l'Organisation de coopération de Shanghai », in T. de Wilde d'Estmael, T. Struye de Swielande (dir.), *op. cit.*, p. 125.

⁹⁷ Voir not. le projet sino-russe de résolution qui était soutenu par les BRICS et faisait concurrence au premier projet occidental sur la Syrie (S/2011/612) qui fit l'objet d'un veto de la part de la FDR et de la RPC. Le représentant russe souligna que le projet commun à la RPC et à la FDR « était fondé sur la logique du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale de la Syrie », sur le « principe de la non-ingérence, y compris militaire, dans ses affaires intérieures », mais également sur « le principe de l'unité du peuple syrien » (S/PV.6627, p. 3). Le représentant chinois tint ensuite exactement la même ligne (*Ibid.*, p. 5). Voir également le débat tenu le 12 février 2013 au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés (S/PV.6917), p. 28 (le principe également évoqué par le représentant du Pakistan, p. 19). Plus anciennement, voir : S/PV.4011, pp. 8-9 (abstention sur la résolution 1244 du 10 juin 1999 relative au Kosovo). Voir encore, quoiqu'elle porte pour l'essentiel sur un autre sujet, la déclaration conjointe de la RPC et de la FDR du 14 octobre 2004 sur le tracé de la frontière sino-russe, <http://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/gb/t165397.htm>.

II. La critique du recours à des moyens coercitifs en matière de droits de l'Homme

Dans le sillage de sa critique générale du recours à des moyens coercitifs par le Conseil de sécurité dans le domaine des droits de l'Homme (A), la RPC tente actuellement d'interpréter la « responsabilité de protéger » à la lueur d'une nouvelle notion, la « protection responsable », qui tend à empêcher l'usage du Chapitre VII en vue du respect des droits de l'Homme (B).

A) La critique générale du recours à des moyens coercitifs par le Conseil de sécurité

Au sein du Conseil de sécurité, la RPC est très généralement réticente à l'adoption de mesures coercitives dans le domaine des droits de l'Homme (1). Elle ne déroge à ce principe que lorsque l'Etat concerné y consent, ou qu'il existe un consensus régional ou mondial en faveur de l'usage ces moyens (2).

1) Le principe : le non-recours au moyens coercitifs

D'emblée, les représentants chinois se sentent proches des Etats risquant de subir les sanctions ou des interventions armées, plutôt que de ceux qui en brandissent la menace. Il en va ainsi pour des raisons à la fois historiques (la colonisation) et idéologiques (un anti-impérialisme initialement de type maoïste). En particulier, la RPC a beaucoup souffert de la politique de la canonniers au XIX^{ème} siècle, et elle assimile en principe les Etats occidentaux à des Etats agresseurs, et les autres à des Etats victimes. En outre, depuis la répression des manifestants de la Place Tien An Men en 1989, la RPC fait elle-même l'objet d'un embargo sur les armes de la part de l'UE, et bien que cette dernière fasse régulièrement miroiter à la RPC la fin dudit embargo, les pressions états-uniennes sur différents membres de l'UE ont permis son maintien jusqu'ici. Il résulte de cette configuration historique que la RPC est et a toujours été réticente à condamner qui que ce soit⁹⁸, en dehors des Etats qu'elle estime (ou a parfois estimé, du moins dans ses discours) colonialistes, impérialistes ou racistes, comme les Etats-Unis d'Amérique, Israël, le Royaume-Uni (dans les îles Malouines⁹⁹) et l'ancien régime sud-africain¹⁰⁰. Parce qu'elle se sent proche des Etats anciennement colonisés, elle est particulièrement réservée sur l'usage de moyens coercitifs dirigés contre eux, *a fortiori* lorsque les propositions de sanctions ou d'intervention proviennent d'anciens Etats colonisateurs.

Ensuite, la RPC n'est pas guidée par le souhait de répandre un mode de vie qu'elle juge préférable, ou par un idéal universaliste qui la pousserait à s'intéresser au sort de populations étrangères¹⁰¹. Sa priorité absolue reste son développement économique interne, ce qui

⁹⁸ Voir not. : Z. Pang, *op. cit.*, 2009, p. 251, qui souligne que la RPC n'a jamais été un grand pourvoyeur de sanctions alors qu'elle a elle-même fait l'objet de sanctions.

⁹⁹ Voir par ex. l'abstention de la RPC lors de la résolution 502 (1982) du 3 avril 1982, « constatant qu'il existe une rupture de la paix dans la région des îles Falkland (Malvinas) » (la rupture était alors imputée à l'Argentine).

¹⁰⁰ Voir not. le rapport accablant qu'elle produit régulièrement sur la situation des droits de l'Homme aux Etats-Unis d'Amérique, ou encore le fait qu'elle ait toujours voté favorablement aux résolutions du Conseil de sécurité ou de la Commission des droits de l'Homme condamnant Israël.

¹⁰¹ Voir par ex. plutôt en ce sens : entretien de H. Védrine avec G. Sorman, « Miser sur les métamorphoses de la Chine », in H. Védrine, *Le temps des chimères 2003-2009*, Paris, Fayard, 2009, p. 334 (« S'il n'y a pas de

implique d'obtenir des matières premières, de conquérir des marchés, de stabiliser des filières d'approvisionnement énergétique, de sécuriser ses investissements et de conserver de bonnes relations avec ses partenaires commerciaux. Or, tout ceci n'exige pas tant d'imposer le respect universel des droits de l'Homme que de veiller à la paix et à la stabilité internationales, d'éviter d'humilier les petits et moyens Etats, et de leur donner au contraire le sentiment qu'ils seront protégés par la RPC contre tout désagrément intérieur ou extérieur s'ils coopèrent loyalement avec elle. C'est pour cette raison d'ordre essentiellement économique, et également afin de limiter l'influence occidentale dans le monde – spécialement celle des Etats-Unis en Asie-Pacifique – que la RPC est opposée en principe à l'usage de moyens coercitifs par le Conseil de sécurité. A cela s'ajoute comme nous l'avons vu une réticence toute particulière lorsqu'ils visent à répondre à des violations des droits de l'Homme.

Devant le Conseil de sécurité, la RPC rappelle fréquemment que sur le plan des principes, elle est opposée aux sanctions¹⁰², aux opérations de maintien de la paix imposées aux Etats concernés, et à l'autorisation de l'usage de la force armée par des Etats membres des Nations Unies¹⁰³. En ce qui concerne les sanctions, le principal argument de la RPC devant le Conseil de sécurité est leur inefficacité, voire leur caractère contre-productif¹⁰⁴, en particulier lorsque le problème auquel elles cherchent à répondre est « interne ». Généralement, la RPC soutient que ces mesures sont prématurées et qu'elles empêcheraient le bon fonctionnement des mécanismes pacifiques mis en œuvre, qu'ils soient nationaux, interétatiques, régionaux ou onusiens. Dès le début des années 1990 toutefois, elle a autorisé les sanctions qu'elle estimait suffisamment limitées¹⁰⁵ ou qui avaient été adoucies ou restreintes par l'admission d'amendements chinois¹⁰⁶. Elle s'est uniquement abstenue lorsque, les amendements chinois étant refusés, elle a considéré les sanctions inefficaces ou contreproductives¹⁰⁷, ou lorsque les sanctions visaient des partenaires économiques importants, comme la Jamahiriya arabe libyenne en 1992¹⁰⁸, ou la République du Soudan en

penchant à l'ingérence dans la culture chinoise, c'est en fait très largement parce que le reste du monde est ignoré, voire méprisé »).

¹⁰² Voir par ex. : S/PV.3660, p. 20 (sanctions contre le Soudan) ; S/PV.3690, p. 13 (sanctions contre le Soudan) ; S/PV.4051, p. 5 (sanctions contre les Talibans) ; S/PV.4053, p. 9 (coopération en matière de lutte contre le terrorisme).

¹⁰³ Voir par ex. : S/PV.6498, p. 11 (abstention chinoise lors du vote de la résolution 1773 (2011) du 17 mars 2011, relative à la situation en Jamahiriya arabe libyenne : « La Chine reste opposée au recours à la force dans les relations internationales. Au cours des consultations du Conseil de sécurité sur la résolution 1773 (2011), nous avons posé, avec d'autres membres du Conseil, un certain nombre de questions très précises, lesquelles, malheureusement, sont en grande partie restées sans réponse ni clarification. La Chine a de fortes réserves concernant certaines parties de la résolution »).

¹⁰⁴ Voir par ex. : S/PV.6711, p. 10 (véto au projet de résolution S/2012/77 du 4 février 2012 relative à la Syrie) ; S/PV.6627, p. 5 (véto du projet de résolution S/2011/612 du 4 octobre 2011 relative à la situation au Moyen-Orient (Syrie)) ; S/PV.5933, p. 13 (véto sur le projet de résolution S/2008/447 du 11 juillet 2008 concernant le Zimbabwe) ; S/PV.5519, p. 5 (abstention sur la résolution 1706 (2006) du 31 août 2006 sur le Soudan) ; S/PV.3660, p. 20 (abstention lors du vote de la résolution 1054 (1996) du 26 avril 1996 relative à la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Egypte à Addis-Abeba (Ethiopie)) ; S/PV.3392, p. 4 (abstention lors du vote de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 relative au Rwanda). Voir également : S/PV.6917, p. 28 (intervention du représentant chinois dans le débat au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés, 12 février 2013).

¹⁰⁵ Voir par ex. la résolution 661 (1990) du 6 août 1990, relative à l'Irak.

¹⁰⁶ Voir par ex. la résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999 sur l'Afghanistan et la justification avancée par la RPC (S/PV.4051, p. 5).

¹⁰⁷ Pour un exemple explicite, voir : S/PV.4251, p. 9 (abstention lors du vote de la résolution 1333 (2000) du 19 décembre 2000). Voir déjà auparavant l'abstention chinoise lors du vote des sanctions contre la RFY (résolution 757 (1992) du 30 mai 1992) ou contre les Serbes de Bosnie (résolution 942 (1994) du 23 septembre 1994).

¹⁰⁸ Voir spéc. l'abstention de la RPC lors de l'adoption de la résolution 748 (1992) du 31 mars 1992 (sanctions contre la Jamahiriya arabe libyenne).

2004, 2006 et 2010¹⁰⁹. Dans ce dernier cas toutefois, et plus encore dans celui de l'Iran¹¹⁰, c'est essentiellement la RPC qui a empêché ou limité le recours aux sanctions par le Conseil de sécurité. Il en est allé de même du Zimbabwe¹¹¹ et de la République populaire démocratique de Corée¹¹², même si le comportement déstabilisateur de cette dernière a poussé la RPC à admettre l'adoption de sanctions légères de 2006 à 2013¹¹³.

Dans certains cas, la protection accordée à ses partenaires économiques par Pékin au Conseil de sécurité ne se traduit pas, dans ses relations avec eux, par un blanc-seing absolu mais plutôt par une aide implicitement conditionnelle. En pratique, le refus de la RPC que le Conseil impose des sanctions au Myanmar, à la République du Soudan¹¹⁴ ou à la République du Zimbabwe¹¹⁵ s'est par exemple accompagné de véritables pressions sur ces Etats pour qu'ils autorisent la venue d'un fonctionnaire onusien ou qu'ils prennent des mesures de sorties de crise, ou par de discrètes mesures d'aide aux victimes. Il est probable que ce ne soit pas toujours le cas, mais cela montre que faire pression sur la RPC au sein du Conseil peut l'amener à jouer un double jeu à l'égard des Etats concernés, et pousser ces derniers à répondre à des exigences moindres que celles d'autres membres du Conseil, mais à le faire sérieusement.

L'opposition chinoise à l'adoption de sanctions contre la Syrie, qui dure maintenant depuis deux ans et s'est notamment traduite par trois vétos relève d'un autre cas de figure. En effet, ainsi que le rappellent les dirigeants¹¹⁶ et les universitaires chinois, la RPC « n'a pas beaucoup d'intérêts [directs] en Syrie. Les deux Etats se situent à des milliers de miles et le commerce entre la Chine et la Syrie (...) ne constitue que 0,08% des relations commerciales de la Chine. Dans le même temps, les importations chinoises en provenance de la Syrie s'élèvent seulement à 40 millions de dollars, dont pratiquement aucun gaz ni pétrole. (...) Les Chinois travaillant ou vivant en Syrie sont très peu nombreux et les investissements chinois y sont négligeables »¹¹⁷. Ce n'est cependant pas à dire que, comme l'affirment les dirigeants et universitaires chinois, ce soit un attachement purement vertueux aux principes de la Charte ou une conception modérée de la responsabilité de protéger qui pousse la RPC à s'opposer à une intervention ou à des sanctions en Syrie. Il y a évidemment de multiples raisons à cette position, mais la principale est clairement que, comme nous l'avons dit, la RPC a tout intérêt

¹⁰⁹ Voir spéc. : S/PV.5015, p. 3 (abstention lors du vote de la résolution 1556 (2004) du 30 juillet 2004), S/PV.5153, p. 2 (même chose lors du vote de la résolution 1591 (2005) du 29 mars 2005), et S/PV.5401, p. 2 (même chose lors du vote de la résolution 1945 (2010) du 14 octobre 2010).

¹¹⁰ Voir not. : E. Downs, S. Moloney, « Getting China to Sanction Iran », *Foreign Affairs*, mars-avril 2011, vol. 90, n°2, pp. 15-21.

¹¹¹ S/PV.5933, pp. 13-14 (véto au projet de résolution S/2008/447 du 11 juillet 2008).

¹¹² Voir par ex. à ce propos : F. Godement, *op. cit.*, 2012, pp. 170-171, ou Directorate-General of External Policies, Policy Department, *The European Union and the Review of the Human Rights Council*, 2011, <http://personal.lse.ac.uk/SMITHKE/EU%20and%20HRC%20final%20published%20report.pdf>, p. 17.

¹¹³ La première est la résolution 1718 (2006) du 14 octobre 2006 (S/PV.5551, p. 2 : vote favorable de la RPC, p. 4. Selon la RPC, la République populaire démocratique de Corée a agi « au mépris de l'opposition générale de la communauté internationale » ce qui « n'est guère favorable à la paix et à la stabilité en Asie du Nord-Est ». Toutefois, la RPC s'oppose « catégoriquement à l'usage de la force » contre cet Etat). La dernière résolution en date sanctionnant la Corée du Nord est la résolution 2094 (2013) du 17 mars 2013.

¹¹⁴ Voir not. sur ce point (à propos du Soudan et du Myanmar) : S. Teitt, *op. cit.*, 2008, p. 7.

¹¹⁵ Voir par ex. sur ce point : A. Mbila, « Chine-Zimbabwe entre richesses minières et droits de l'homme », *Outre-Terre*, 2011, vol. 30, n°4, pp. 83-86.

¹¹⁶ Voir par ex. : S/PV.6810, p. 14 (véto de la RPC au projet de résolution S/2012/538 du 19 juillet 2012 relative à la Syrie : « La Chine n'a aucun intérêt national à défendre dans la question syrienne »).

¹¹⁷ Qu Xing, « The UN Charter, the Responsibility to Protect, and the Syria Issue », China Institute of International Studies, 16 avril 2012, http://www.ciis.org.cn/english/2012-04/16/content_4943041.htm (notre traduction). L'article doit être publié dans le numéro Mars-avril 2012 du *China International Studies*. Dans un sens comparable, voir également la déclaration du représentant de la RPC au Conseil de sécurité : S/PV.6810, p. 14 (véto de la RPC au projet de résolution S/2012/538 du 19 juillet 2012 relative à la Syrie).

à faire primer le souci de la paix et de la sécurité internationale sur le respect des droits de l'Homme. Or, si le blocage russe est directement intéressé et si la position intransigeante de la RPC peut être contestée, nul ne nie que toute intervention ou même toute légitimation explicite du soutien à l'une des deux parties comporterait un risque élevé d'embrasement régional¹¹⁸. Non seulement les troubles en Syrie se situent à proximité de zones à risque, notamment d'Israël, de la Palestine et du Liban, mais les pétromonarchies du Golfe (le Qatar et l'Arabie Saoudite en particulier) apportent un appui massif aux rebelles, tandis que la FDR et plus encore la République islamique d'Iran protègent très fermement le régime en place. De ce point de vue, la position chinoise qui se fonde sur une approche globale et conséquentialiste plutôt que sur une approche centrée sur l'intégrité de l'individu et une éthique déontologique, n'est pas nécessairement aussi irresponsable que certains responsables occidentaux le disent au Conseil de sécurité¹¹⁹ : si l'objectif n'est pas de mettre fin à certaines persécutions mais de préserver la paix dans la région à court terme, le *statu quo* peut assez aisément paraître préférable à une intervention ou même à l'adoption de sanctions fortes contre la Syrie.

La réticence chinoise à l'usage de moyens coercitifs par le Conseil de sécurité concerne également les opérations de paix. A l'origine, c'était contre le principe même de ces opérations que la RPC était opposée¹²⁰. A son entrée au Conseil en 1971, elle s'abstient de participer au vote qui doit renouveler la force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, l'UNFICYP. Sans pour autant bloquer la création des opérations de maintien de la paix en usant de son droit de veto, la RPC les critique jusqu'en 1981 comme dirigée à l'arrière-plan par les grandes puissances ou comme risquant d'ouvrir la voie à un contrôle de ces puissances, et elle refuse de participer à leur financement. En 1981, elle modifie son attitude en votant favorablement au renouvellement de l'UNFICYP¹²¹ et en acceptant de s'acquitter d'une partie des dépenses qui lui incombent au titre de la FNUOD et de la FINUL¹²². Sous l'impulsion de Deng Xiaoping, une nouvelle politique étrangère plus pragmatique, la « politique étrangère indépendante » se met alors en place¹²³, et la « non-participation sans trouble »¹²⁴ au Conseil de sécurité cède la place à la « coopération by acquiescence », c'est-à-dire à un certain investissement au Conseil et dans les opérations de maintien de la paix, mais qui reste *a minima*. C'est à ce moment que la RPC met en place une doctrine relative aux opérations de maintien de la paix qu'elle conserve encore officiellement

¹¹⁸ Pour un exemple d'insistance chinoise sur ce point, voir : *Ibid.*, p. 14.

¹¹⁹ Au sein du Conseil, les Etats occidentaux fustigent de manière virulente l'irresponsabilité politique de la FDR et de la RPC dans l'exercice de leur droit de veto. Voir not. les interventions britanniques, françaises et états-uniennes à la séance du 19 juillet 2012 (S/PV.6810), par exemple ces mots du représentant britannique (p. 3) : « En exerçant leur droit de veto aujourd'hui, la Russie et la Chine n'honorent pas la responsabilité qu'elles ont, en tant que membres permanents du Conseil de sécurité, de contribuer à régler la crise en Syrie », ou ceux-ci, du représentant français (p. 4) : « Nous sommes allés au veto en conscience et en pleine connaissance de cause. Nous ne pouvions nous rendre complices d'une stratégie qui mêle comédie de l'action diplomatique et paralysie de fait. Cela aurait été faire peu de cas de notre responsabilité de membre permanent de ce Conseil, peu de cas de la crédibilité de cette enceinte qui ne peut servir à couvrir l'impunité, peu de cas du peuple syrien ».

¹²⁰ Pour une analyse, voir not. : S. S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, op. cit., 1979, p. 215.

¹²¹ Voir la résolution 495 du 14 décembre 1981 et la 2313^{ème} séance du Conseil (S/Agenda/2313, p. 1 : vote favorable de la RPC), à l'inverse de la résolution 486 du 4 juin 1981 et de la 2279^{ème} séance (S/Agenda/2279, p. 2 : la RPC ne participe pas au vote). D'une manière comparable, la Chine vote quelques jours plus tard le renouvellement du mandat de la FINUL (résolution 498 du 18 décembre 1981 et 2320^{ème} séance, S/Agenda/2320, p. 11).

¹²² A/C.5/36/SR.56. Voir sur ces points : P. Tavernier, « L'année des Nations Unies, questions juridiques – 1981 », *AFDI*, 1981, vol. 27, pp. 407-408, 412.

¹²³ M. Liégeois, op. cit., 2012, pp. 475-476 ; L. Choukroune, op. cit., 1999, p. 23.

¹²⁴ L. Choukroune, op. cit., 1999, p. 23. Dans un sens comparable, voir : P.-M. Martin, op. cit., 1978, pp. 792-793.

jusqu'à aujourd'hui : « Dorénavant, le Gouvernement chinois examinera et appuiera activement les opérations de maintien de la paix qui contribuent au maintien de la paix et de la sécurité internationales *et à la sauvegarde de la souveraineté et de l'indépendance des Etats concernés, en stricte conformité avec les buts et principes de la Charte* »¹²⁵. En s'appuyant sur ces principes, la RPC approuve à partir de 1981 l'établissement des opérations de maintien de la paix de première génération¹²⁶, c'est-à-dire fondées sur le chapitre VI et les principes du consentement de l'Etat concerné, de l'impartialité et du non-usage de la force par les forces déployées. La RPC marque même son intérêt pour ces opérations en demandant et en obtenant son adhésion au Comité spécial des Nations Unies pour le maintien de la paix en septembre 1988.

A l'apparition des opérations de deuxième génération après la fin de la guerre froide, la RPC se montre en revanche globalement réticente à les autoriser. Elle n'empêche pas leur établissement en usant de son veto, mais elle marque sa désapprobation en s'abstenant au vote qui les établit, ou souligne que l'opération est exceptionnelle et ne doit pas créer de précédent¹²⁷. Dans ses discours au moins, elle continue notamment de rejeter en principe les opérations qui ne recueillent pas l'assentiment de l'Etat concerné, et elle invite le Conseil à faire expressément référence au consentement de l'Etat dans ses résolutions¹²⁸. S'opposant aux références au Chapitre VII dans les résolutions établissant les opérations de paix, et à l'autorisation donnée en parallèle aux Etats d'utiliser la force armée pour assurer le libre passage de l'aide humanitaire (ce qui aurait selon elle mis en danger le personnel de l'opération onusienne), la RPC s'est par exemple abstenue lors du vote des résolutions concernant le début du conflit yougoslave¹²⁹. En outre, « jusqu'ici, le gouvernement chinois n'a pas autorisé ses troupes à participer aux action de « maintien de la paix robuste »¹³⁰. Mais de même que la position de la RPC quant à la légitimité des opérations de paix a radicalement changé depuis son entrée à l'ONU¹³¹, sa participation à ces opérations a beaucoup évolué, en particulier dans les années 2000.

Ces dix dernières années et spécialement à partir de 2003-2004, la participation de la RPC aux opérations de maintien de la paix a explosé. Actuellement, des contingents chinois sont présents dans neuf des quinze opérations en cours¹³², et 1796 soldats, 40 experts

¹²⁵ S/Agenda/2313, p. 2 §9 (les italiques sont ajoutées).

¹²⁶ Pour un exemple parmi d'autres, voir la résolution 514 (1982) du 12 juillet 1982 relative à la situation entre l'Iran et l'Irak.

¹²⁷ La RPC a par exemple voté favorablement à la résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992 (qui « autorise le Secrétaire général et les Etats Membres qui coopèrent à [l'établissement d'une opération en vue de l'instauration des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie] à employer tous les moyens nécessaires »), mais elle a alors souligné que l'action de la Force d'intervention unifiée était « exceptionnelle », et avait été établie dans le cadre d'une « situation unique ». Elle fit de même avec la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993, créant l'ONUSOM II sur la base du Chapitre VII, mais elle indiqua que cette opération « ne [devait] en aucun cas créer un précédent pour l'avenir des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies » (cité in Choukroune, *op. cit.*, 1999, p. 59).

¹²⁸ Voir par ex. : PV.5519, p. 5 (abstention sur la résolution 1706 (2006) du 31 août 2006 : « Cependant, nous avons constamment insisté auprès des auteurs pour que soient clairement inscrits dans le texte de la résolution les termes « avec le consentement du Gouvernement d'unité nationale », expression consacrée et normalisée utilisée par le Conseil pour le déploiement des missions de l'ONU »).

¹²⁹ Voir spéc. les résolutions 770 du 13 août 1992 et 776 du 14 septembre 1992, et les explications fournies dans : L. Choukroune, *op. cit.*, 1999, pp. 70-71.

¹³⁰ M. Liégeois, *op. cit.*, 2012, p. 483.

¹³¹ Voir not. en ce sens : M. Liégeois, *op. cit.*, 2012, p. 471 ; A. Martin Necker, *op. cit.*, 2006, p. 51 ou de manière plus développée : S. Stähle, « China's Shifting Attitude Towards United Nations Peacekeeping Operations », *China Quarterly*, 2008, vol. 195, pp. 607-630.

¹³² Evaluation au mois de janvier 2013 : Country contributions detailed by mission, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2013/jan13_3.pdf.

militaires et 32 policiers chinois sont déployés¹³³. C'est très loin derrière les principaux contributeurs (au 15^{ème} rang tout Etat confondu¹³⁴), mais loin devant les autres membres du Conseil de sécurité. Au surplus, elle envoie des forces militaires depuis 2008, alors qu'elle se contentait jusque-là d'observateurs, d'experts et d'unités de génie militaire¹³⁵. Cette augmentation et cette « militarisation » de sa participation témoignent du souhait grandissant de la RPC de sortir de sa réserve pour s'imposer comme une grande puissance militaire et diplomatique,¹³⁶ qui pourrait à l'avenir avoir davantage de poids dans le façonnage des mandats attribués par le Conseil de sécurité.

La réticence de principe de la RPC à établir des opérations de deuxième ou de troisième génération disparaît dans certains cas au profit d'une approche plus pragmatique. En 1992 par exemple, elle a soutenu et participé à l'opération des Nations Unies au Cambodge. Or, si la résolution qui l'établissait était fondée sur le Chapitre VI et non sur le Chapitre VII, elle était assez « intrusive » puisqu'elle prévoyait que l'opération devait s'assurer du retrait des forces étrangères, maintenir la sécurité, organiser des élections et créer un « Conseil National Suprême » temporairement dépositaire de la souveraineté¹³⁷. Par la suite, elle n'a pas empêché l'établissement d'opérations de deuxième génération (ou d'imposition de la paix) comme la FORPRONU, l'ONUSOM ou la MINUAR, même si elle a exprimé des réserves. Par la suite, elle n'a pas bloqué non plus l'établissement d'opérations de troisième génération (ou de consolidation de la paix), comme l'ATNUTO ou la MONUSCO. Très récemment encore, le 28 mars 2013, la RPC a voté favorablement à une résolution décidant le déploiement d'une « brigade d'intervention » à côté de la MONUSCO, en vue de « neutraliser » les groupes armés menaçant l'autorité de l'Etat et la sécurité des civils. La brigade était autorisée à « prendre toutes les mesures nécessaires » pour ce faire, donc à recourir à la force en dehors de cas de légitime défense¹³⁸. En adoptant une telle décision, la RPC a cependant pris soin d'indiquer qu'elle était prise « à titre exceptionnel », que « le déploiement de cette brigade ne cré[ait] pas de précédent » et qu'elle « n'exclu[ait] nullement les principes convenus du maintien de la paix »¹³⁹. Tout en autorisant de telles opérations au Conseil, la RPC continue donc de s'y opposer sur le principe. De manière cohérente, elle est plus engagée dans les opérations de maintien de la paix que dans les opérations de consolidation de la paix, où elle reste beaucoup plus prudente que les Etats occidentaux¹⁴⁰.

Enfin, la réticence de la RPC à l'égard de l'usage de moyens coercitifs par le Conseil de sécurité vise évidemment les autorisations de recourir à la force qu'il délivre parfois à des Etats. On rappellera notamment son abstention lors du vote lançant la première guerre du

¹³³ Evaluation au mois de février 2013 : Contributions by country, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>.

¹³⁴ Evaluation au mois de janvier 2013 : Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2013/jan13_2.pdf.

¹³⁵ Voir spéc. en ce sens : M. Hirono, M. Lanteigne, « Introduction: China and UN Peacekeeping », *International Peacekeeping*. 2011, vol. 18, n°3, p. 245.

¹³⁶ Les raisons avancées à cette participation croissante sont généralement une meilleure adhésion de la RPC au multilatéralisme, son souhait « de convaincre ses interlocuteurs que l'émergence d'une superpuissance chinoise peut non seulement se dérouler de façon paisible mais peut de surcroît apporter une contribution positive au maintien de la paix et de la sécurité internationale », la possibilité de tester ses capacités de projection militaire ou son armement et d'accroître l'expérience de terrain de ses officiers, et son souci de sauvegarder des intérêts chinois à l'étranger, par exemple contre les pirates dans le Golfe d'Aden. Sur tous ces points, voir : M. Liégeois, *op. cit.*, 2012, pp. 472-473, 481, 483.

¹³⁷ Voir la résolution 745 (1992) du 28 février 1992.

¹³⁸ Résolution 2098 (2013) adoptée le 28 mars 2013 par le Conseil de sécurité.

¹³⁹ S/PV.6943, p. 8.

¹⁴⁰ Voir not. en ce sens : Z. Lei, « Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping and International Peacebuilding », *International Peacekeeping*. 2011, vol. 18, n°3, pp. 344-362.

Golfe en 1990¹⁴¹ ou de celui autorisant en 2011 les Etats membres de l'OTAN à imposer une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Jamahiriya arabe libyenne¹⁴². C'est également suite à un marchandage¹⁴³ que la RPC a voté favorablement à l'adoption de la résolution 1368 qui condamne les attentats terroristes du *World Trade Center*, et qu'elle a exceptionnellement accordé son soutien à l'usage de la force par les Etats-Unis contre l'Afghanistan. Plaçant temporairement sous le boisseau sa propagande anti-impérialiste, elle a accordé son *satisfecit* pour ne pas se retrouver isolée, mais également parce qu'elle espérait un « renvoi d'ascenseur » ou au moins une certaine tolérance dans la répression des Ouïgours et des Tibétains, toujours qualifiés de terroristes par Pékin¹⁴⁴. Bien entendu, la RPC fustige en revanche de manière la plus forte les interventions armées qui n'ont pas été autorisées par le Conseil, comme celles de 1999 au Kosovo¹⁴⁵ ou de 2003 en Irak¹⁴⁶. Mais d'une manière générale, lorsque l'objectif déclaré de l'intervention est humanitaire, la RPC expose les résultats généralement négatifs ou ambigus de telles interventions¹⁴⁷, en omettant évidemment de les mettre en balance avec ceux qui découlent de l'inaction¹⁴⁸.

A ce propos, l'intervention occidentale en Jamahiriya arabe libyenne sert de contre-exemple à au moins plusieurs titres : d'abord, la RPC estime avec quelque raison qu'abusant de la confiance qui lui a été faite, l'OTAN a complètement dépassé le mandat qui lui avait été conféré par le Conseil¹⁴⁹ (et donc notamment par la RPC et la FDR), qui prévoyait une zone

¹⁴¹ Résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990.

¹⁴² Résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011.

¹⁴³ Voir not. en ce sens l'analyse de Gill Bates, « Strategic Decisions for the Chinese Leadership: Political, Socioeconomic, and Security Challenges », in F. Godement (Ed.), *China's New Politics*, Paris, Centre Asie Ifri, 2003, pp. 156-157 (« Counter-terrorism vs. Counter-hegemony »).

¹⁴⁴ Voir par ex. : « Pékin veut lier les Ouïgours au terrorisme pour justifier la répression », *Le Monde*, 6 juillet 2009, http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2009/07/06/pekin-veut-lier-les-ouigours-avec-le-terrorisme-pour-justifier-la-repression_1215687_3216.html. Déçue de ce point de vue, la RPC a rappelé officiellement le 14 novembre 2001 sa contribution à la lutte contre le terrorisme, et a demandé aux Etats-Unis compréhension et assistance dans l'écrasement des velléités séparatistes des habitants de la province du Xinjiang (voir par ex. sur ce point : M. Poulain, « Chronique des faits internationaux d'intérêt juridique », *AFDI*, 2001, vol. 47, p. 593). Jusqu'à aujourd'hui, elle considère le terrorisme comme un « ennemi commun de l'humanité », se présente elle-même comme « une victime du terrorisme », en particulier du Mouvement islamique du Turkestan oriental. Voir par ex. : *Position Paper of the People's Republic of China at the 67th Session of the United Nations General Assembly*, 19 septembre 2012 (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm>). On notera que, devant l'Assemblée générale, la RPC ne va pas jusqu'à qualifier de terroristes les Tibétains se suicidant par le feu pour protester contre leur condition. Elle n'hésite cependant pas à le faire en interne. Depuis la révolte de 2009, on recense au moins 107 suicides par le feu. Le pouvoir en place ne pouvant arrêter les « coupables », il arrête généralement des personnes censées les inciter au suicide, parfois par centaines.

¹⁴⁵ Voir par ex. : S/PV.4011, pp. 8-9 (abstention sur la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 : « Cette guerre, menée au nom de l'humanitarisme, a en fait engendré la plus grande catastrophe humanitaire que l'Europe ait connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et a gravement compromis la paix et la stabilité dans les Balkans »). La RPC semble oublier ici que c'est précisément la non-réaction des grandes puissances à des agressions et des nettoyages ethniques qui a rendu la Seconde Guerre mondiale possible.

¹⁴⁶ Voir par ex. : S/PV.4726 (reprise de la séance), p. 30 (« les États-Unis et quelques autres pays ont lancé une action militaire contre l'Irak, contournant de fait le Conseil de sécurité, et cela, malgré l'opposition de la quasi-totalité de la communauté internationale. Une telle action constitue une violation des principes fondamentaux énoncés dans la Charte des Nations Unies et ceux du droit international »). Le ton d'ensemble de l'intervention du représentant chinois est cependant tout à fait en deçà de la colère exprimée dans la plupart des autres interventions, et de celle de la RPC elle-même dans l'affaire du Kosovo.

¹⁴⁷ Voir par ex. l'invocation par la RPC de l'échec de l'intervention en Somalie pour justifier son abstention lors du vote de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 relative au Rwanda (S/PV.3392, p. 4).

¹⁴⁸ On pense par exemple à la longue et terrible déstabilisation de la région des Grands lacs issue du génocide rwandais de 1994. Voir également *supra* la note 145.

¹⁴⁹ Sur un plan général, voir par ex. l'intervention du représentant chinois dans le débat au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés, 12 février 2013 (S/PV.6917), p. 28 : « Il est inadmissible d'interpréter de manière arbitraire les mandats du Conseil de sécurité au nom de la protection des civils. Et il est encore plus inadmissible de procéder à un changement de régime en arguant du même prétexte ». Voir

d'exclusion aérienne mais écartait tout soutien aux rebelles devant aboutir à un changement de régime. Il est clair que ce dernier objectif avait été celui de la résolution, la RPC et la FDR n'y auraient jamais voté favorablement¹⁵⁰. Ensuite et peut-être surtout, la RPC constate que la stabilité n'est pas véritablement revenue en Libye, que la continuité de ses partenariats commerciaux avec cet Etat a été ébranlée¹⁵¹, de même que ses investissements (50 projets d'envergure, pour une valeur estimée à autour de 20 milliards de dollars, selon des chiffres du ministère chinois du Commerce) ont été fragilisés, quand ils ne sont pas tout simplement partis en fumée¹⁵². Enfin, de manière implicite, la RPC constate les avantages économiques que les Etats de l'OTAN ont obtenu en Jamahiriya arabe libyenne à son détriment, tandis que les dirigeants chinois n'ont pu « vendre » à leur peuple l'épisode de la Libye comme un succès, que du point de vue de l'évacuation impressionnante de trente-six mille de ses ressortissants (évacuation qui a fait l'objet d'une propagande massive). Contrairement aux Etats occidentaux, la RPC voit donc cette intervention comme un échec du point de vue de ses intérêts, mais aussi plus largement de sa capacité à imposer un droit où le souci de la stabilité nécessaire aux rapports économiques prime sur la liberté individuelle ou la démocratie. Elle n'a d'ailleurs pas non plus réussi à promouvoir une « après-guerre » telle qu'elle l'entendait, fondée sur une coopération entre les Nations Unies, l'Union africaine et la Ligue arabe¹⁵³.

Au fond, il semble qu'il n'y ait que deux cas où la RPC estime que le Conseil doit prendre des mesures coercitives pour mettre fin à des violations massives des droits de l'Homme : lorsque l'Etat concerné requiert ou consent à l'usage de la force, et lorsqu'il existe un consensus régional ou mondial en sa faveur.

également : « Comment doit-on agir pour assumer une responsabilité effective envers le peuple syrien ? », *Le Quotidien du peuple en ligne*, 6 février 2012 (« La Libye en est un contre-exemple qui sert de leçon. Les pays de l'OTAN ont profité et abusé de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU au sujet de l'instauration d'une zone d'exclusion aérienne dans ce pays pour fournir une aide armée en puissance de feu à l'une des deux parties belligérantes »). Pour critiquer cet aspect de l'intervention (qui eut lieu en mars-octobre 2011), la RPC peut se prévaloir des nouveaux concepts de *Responsibility while protecting* (septembre-novembre 2011) et de *Responsible protection* (2012), mais également soutenir que les Etats intervenants n'ont pas respecté les « principes opérationnels » déjà établis, par exemple les principes A et C dégagés par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) (*La responsabilité de protéger*, rapport, décembre 2001, p. XIII), qui veulent que l'intervention se fasse dans « certaines limites » (C) sur la base d'« objectifs clairs » et d'un « mandat toujours clair et sans ambiguïté » (A), « le but étant de protéger une population, et non pas de parvenir à la défaite d'un Etat » (C).

¹⁵⁰ Voir spéc. : V. Niquet-Cabestan, « L'émergence de la puissance chinoise : facteur de paix ou de conflit ? », *Cités*, vol. 24, 2005, n°4, p. 53 (« Très ouvertement, les analystes chinois décrivent en effet comme menaçante, et il s'agit bien en effet d'une menace pour le système politique, la volonté des pays occidentaux de « poursuivre une stratégie visant à obtenir des changements par la pression ou l'évolution pacifique ». Les théories du « changement de régime » apparues récemment aux Etats-Unis (...) ont en la matière profondément marqué les dirigeants chinois (...). De plus, depuis les attentats du 11 Septembre, la définition de l'axe du Mal et l'apparition de la théorie des frappes préemptives à Washington, certains analystes chinois considèrent que les risques de guerre se sont accrus à nouveau et que la République populaire de Chine doit se préparer à un éventuel conflit provoqué par l'interventionnisme américain »).

¹⁵¹ Elle l'a cependant été autant par l'intervention que par le refus chinois d'intervenir. Voir par ex. : B. Gauducheau, « Le double jeu de la Chine en Libye », *Aujourd'hui La Chine*, 25 août 2011 (« (...) le directeur de l'information de la compagnie pétrolière AGOCO Abdeljalil Mayouf a émis des réserves quant à la continuation des partenariats commerciaux avec la Chine, en punition du peu de soutien que celle-ci a donné à la rébellion »).

¹⁵² Voir not. : Yun Sun, « How China Views France's Intervention in Mali: An Analysis », 23 janvier 2013, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/01/23-china-france-intervention-mali-sun> (les opinions exprimées dans l'article sont explicitement celles de la RPC).

¹⁵³ Voir not. dans les propos du Ministre chinois des Affaires étrangères Yang Jiechi (rapportés dans : B. Gauducheau, *op. cit.*, 2011) : « Les Nations unies devraient jouer un rôle moteur dans les dispositions à prendre dans la Libye de l'après-guerre et la Chine encourage les Nations unies à renforcer leur coordination et leur coopération avec l'Union africaine et la Ligue arabe ».

2) *L'exception : le consentement de l'Etat visé, l'existence d'un consensus régional ou mondial sur la question*

En ce qui concerne le consentement tout d'abord, on peut donner de multiples exemples de l'importance que la RPC lui accorde. Comme nous l'avons vu, elle plaide constamment pour que les opérations de paix ne soient mises en place qu'avec l'accord de l'Etat concerné, estimant qu'il s'agit là d'une condition *sine qua non* de leur succès¹⁵⁴. Sa position à ce propos a été tout à fait régulière et elle l'a récemment réaffirmé sur un plan général¹⁵⁵. De même, malgré les fortes critiques qu'elle émit contre l'intervention en ex-Yougoslavie en 1999, elle s'interdit de bloquer l'application du « plan de paix » en se fondant sur « l'acceptation » expresse de ce plan par la République fédérale de Yougoslavie¹⁵⁶. On voit d'ailleurs par là qu'elle a une conception tout à fait formelle du consentement et qu'elle s'abstient de s'interroger sur l'existence de pressions ou sur le caractère démocratique de ce consentement.

Mais en ce qui touche à l'usage de la force fondé sur le consentement de l'Etat concerné, on pense évidemment surtout à l'intervention de la République Française en République du Mali à partir du 11 janvier 2013. Avec l'intégralité des membres du Conseil de sécurité, la RPC avait voté peu de temps auparavant, le 20 décembre 2012, en faveur de la résolution 2085 sur la République du Mali qui prévoyait des sanctions contre le Mouvement unifié et jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et qui « [d]emand[ait] instamment aux États Membres (...) de fournir aux Forces de défense et de sécurité maliennes un soutien coordonné (...), afin de rétablir l'autorité de l'État malien sur la totalité du territoire national ». Elle ne prévoyait cependant pas le déploiement de forces armées, qui fut demandé plus tard à la République Française par la République du Mali. De manière manifeste toutefois, l'intervention française n'avait pas besoin d'autorisation de la part du Conseil de sécurité dans la mesure où elle se situait dans l'exception, non prévue par la Charte mais communément acceptée, selon laquelle l'usage de la force est conforme au *jus ad bellum* lorsqu'elle est employée sur le territoire d'un Etat qui le requiert¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Voir ex. : S/PV.3392, p. 4 (abstention lors du vote de la résolution 929 (1994) du 22 juin 1994 relative au Rwanda : « Cette coopération est une condition indispensable au succès des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Compte tenu de la situation actuelle, il est clair que l'opération qu'autoriserait l'adoption du projet de résolution n'a guère de chance de susciter la coopération des parties au conflit, coopération qui sera très difficile à obtenir »).

¹⁵⁵ Voir not. l'intervention du représentant chinois dans le débat au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés (12 février 2013, S/PV.6917, pp. 28-29) : « au moment d'envisager un mandat de protection des civils pour une opération de maintien de la paix, il est essentiel de respecter des principes fondamentaux, notamment le consentement des pays hôtes ».

¹⁵⁶ S/PV.4011, pp. 9-10 (abstention sur la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 : « Cependant, étant donné que la République fédérale de Yougoslavie a déjà accepté le plan de paix et que l'OTAN a suspendu ses bombardements en République fédérale de Yougoslavie, (...) la délégation chinoise ne fera pas obstacle à l'adoption de ce projet de résolution »).

¹⁵⁷ A cet égard, il faut regretter que la République Française ait avancé de manière relativement confuse, tantôt l'article 51 – qui n'était pas en jeu puisqu'aucune agression n'était venue d'un Etat étranger –, tantôt le fait qu'elle agissait « dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité » (allocution du Président de la République François Hollande du 11 janvier 2013). En l'espèce, une autorisation onusienne était inutile et aucune résolution fondée sur le Chapitre VII n'autorisait la République Française à intervenir militairement au Mali. La décision d'intervenir fut prise le 11 janvier par la République Française avant même que le Conseil de sécurité fasse une déclaration à la presse à ce sujet. Dans celle-ci, les Membres du Conseil demandaient « aux Etats Membres [des Nations Unies] (...) de fournir une assistance aux Forces de défense et de sécurité maliennes afin d'atténuer la menace que représentent les organisations terroristes et les groupes qui y sont affiliés » (« Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur le Mali », 10 janvier 2013, SC/10878, AFR/2502 [la date officielle de la déclaration est le 10 janvier mais si l'on en croit la plupart des autres sources et notamment la chronologie des événements relatés sur le site officiel de « La France à l'ONU » (<http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/afrique/mali/article/chronologie-6875>), il s'agit plutôt du 11 janvier]). On doit rappeler que si les

Cela n'a pas suffi pour que la RPC approuve une intervention occidentale sur un continent où elle essaie d'étendre son influence au détriment des Etats européens. Refusant de soutenir la décision française, elle a préféré « défendre (...) les efforts réalisés par le gouvernement malien pour sauvegarder sa souveraineté et son intégrité territoriale » et inviter au déploiement d'une force internationale « à dominante africaine ». Il est assez clair que la RPC craint que la République Française retire des avantages – économiques et autres – de l'intervention coûteuse qu'elle a menée sur demande des autorités maliennes, et que la RPC n'aurait jamais entreprise quels que soient les gains qu'elle aurait souhaité en retirer. Même si elle a assez étrangement suggéré que c'était pour se rendre populaire que le Président de la République Française avait répondu favorablement à la requête du Mali¹⁵⁸, la RPC a évité de s'opposer trop ouvertement à l'intervention, d'autant qu'elle lui permet de s'assurer à peu de frais de la sécurité d'une région dont elle exploite massivement les ressources (uranium au Niger, pétrole au Tchad, etc.)¹⁵⁹. Elle s'est donc contentée de « noter » l'intervention française entreprise « à la demande du gouvernement malien ». Du point de vue de sa propre doctrine en la matière, elle aurait difficilement pu faire autrement étant donné que l'intervention répondait à l'appel des autorités maliennes elles-mêmes¹⁶⁰, et qu'elle avait recueilli l'assentiment des Etats (Sénégal, Tchad, Burkina Faso, Niger, Bénin, Nigéria¹⁶¹) et des organisations internationales (Union africaine, CEDEAO¹⁶²) les plus importants de la région. En outre, sa position dans l'affaire du Mali était cohérente avec sa politique extérieure ordinaire, viscéralement défavorable aux interventions occidentales, mais donnant juridiquement la priorité au consentement des Etats concernés.

Dans la plupart des cas où la RPC a accepté de passer outre l'absence de consentement de l'Etat concerné, elle a justifié sa position en soulignant l'existence d'un consensus régional en la faveur des mesures décidées par le Conseil. Plus généralement, recherchant activement une certaine proximité avec les Etats africains en vue de grignoter l'influence des anciens Etats coloniaux, elle insiste systématiquement sur l'importance des positions des organismes régionaux, et spécialement des organismes régionaux africains¹⁶³. C'est par exemple en s'appuyant sur le soutien de la Ligue des Etats arabes qu'elle s'est interdite de mettre son veto à l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne en Jamahiriya arabe libyenne¹⁶⁴. De manière un peu différente puisqu'il s'agissait moins clairement d'une invitation à agir, on

déclarations à la presse constituent des documents officiels traduisant la position commune des Membres du Conseil, elles ne peuvent en aucun cas suffire à habilitier un Etat à recourir à la force.

¹⁵⁸ Voir spéc. : Yun Sun, *op. cit.*, 2013. Venant d'un Etat allié, partenaire économique de longue date de la République Française et dont les intérêts s'entrelacent largement à ses intérêts, cet appel pouvait difficilement ne pas être pris au sérieux. Ce qui a été décisif fut probablement le fait que l'enfoncement de la République du Mali dans la régression et dans une instabilité qui aurait pu durer des décennies et se répandre dans la région aurait nécessairement entraîné des conséquences négatives et de long terme sur la République Française et les ressortissants français présents en Afrique de l'Ouest.

¹⁵⁹ Voir not. : B. Lando, « Intervention in Mali: Another free Ride for China? », 13 janvier 2013, http://www.huffingtonpost.com/barry-lando/china-business-africa_b_2468659.html, qui estime que le principal bénéficiaire de l'intervention française est la RPC.

¹⁶⁰ Voir spéc. : S/PV.6905, p. 3 et S/PV.6905, pp. 6-7 (interventions du représentant du Mali).

¹⁶¹ Voir spéc. : S/PV.6905, p. 12 (intervention du représentant du Sénégal), p. 13 (intervention du représentant du Tchad), p. 14 (intervention du représentant du Burkina Faso), p. 15 (intervention du représentant du Niger), p. 16 (intervention du représentant du Bénin), p. 19 (intervention du représentant du Nigéria).

¹⁶² Voir spéc. : S/PV.6905, pp. 6 et 15 (soutien de la CEDEAO) et p. 16 (soutien de l'Union africaine).

¹⁶³ Voir par ex., à propos du Soudan : S/PV.3627 (vote favorable à la résolution 1044 (1996) du 31 janvier 1996), p. 12 ; S/PV.5439, p. 3 (vote favorable à la résolution 1679 (2006) du 16 mai 2006) ; S/PV.5015, p. 3 (abstention lors du vote de la résolution 1556 (2004) du 30 juillet 2004), ou à propos de la Syrie : S/PV.6627, p. 6 (veto au projet S/2011/612 du 4 octobre 2011), S/PV.6711, p. 10 (veto au projet de résolution S/2012/77 du 4 février 2012).

¹⁶⁴ S/PV.6498, p. 11 (abstention lors du vote de la résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011).

peut également mentionner que la résolution 661 adoptée le 6 août 1990 par le Conseil (et qui réaffirme le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective ») a été adoptée trois jours après la résolution de la session extraordinaire du conseil de la Ligue des Etats arabes, qui condamnait l'agression du Koweït par l'Irak et demandait à ce dernier de retirer ses troupes¹⁶⁵. Symétriquement, la RPC usa de son veto en 2007 pour empêcher l'adoption de sanctions contre le Myanmar en indiquant qu'« aucun des voisins immédiats du Myanmar, aucun des membres de l'ASEAN ni la plupart des pays de l'Asie et du Pacifique ne pensent que la situation qui prévaut actuellement au Myanmar constitue une menace pour la paix et la sécurité régionales »¹⁶⁶. Elle fit de même l'année suivante à l'égard du Zimbabwe, en soulignant les positions – contradictoires mais assez largement négatives – de l'Union africaine, de la Communauté de développement de l'Afrique australe¹⁶⁷ et des Etats de la région¹⁶⁸. Encore récemment, il est notable que le veto chinois dans l'affaire de la République arabe syrienne concorde avec le désaccord de la Ligue arabe à propos d'une intervention armée¹⁶⁹.

Bien entendu, il est possible d'ironiser devant la justification tirée de l'approbation ou du rejet d'une décision par des organismes régionaux, et avancer différentes raisons plus prosaïques expliquant les positions de la RPC. Toutefois, c'est faire peu de cas du lien réel existant entre le consentement de ces organisations et les intérêts de la RPC tels que celle-ci les conçoit. Afin d'être en bons termes avec la plupart de ses partenaires économiques actuels et potentiels, la RPC accorde effectivement une très grande importance au consensus qui peuvent se nouer dans une région, et à la stabilité qui peut en découler. La sécurisation de ses intérêts et sa manière de les comprendre sont clairement en train de consolider une doctrine qui façonne au jour le jour la manière dont est généralement compris le droit de la paix et de la sécurité internationales.

Enfin, si à un consensus ou quasi-consensus régional s'ajoute un consensus ou quasi-consensus mondial, le souci de la RPC d'éviter l'isolement la pousse presque toujours à s'aligner sur ces consensus. C'est ainsi que, comme nous l'avons vu, la RPC a soutenu l'intervention des Etats-Unis d'Amérique en Afghanistan en 2001. Même en ce qui concerne son partenaire et voisin la République populaire démocratique de Corée, la condamnation unanime des provocations régulières auxquelles elle se livre pousse divers analystes chinois à inviter le régime à se distancier de Pyongyang. A son égard, la RPC est manifestement tiraillée entre le souhait de préserver les intérêts économiques considérables qu'elle tire de la relative protection qu'elle offre à la République populaire démocratique de Corée, et le souci de préserver la paix et la sécurité dans sa zone d'influence. Enfin, dans l'affaire de la Jamahiriya arabe libyenne, c'est une fois encore un consensus qui était plus que régional autour de l'intervention qui a été compris comme essentiel par la RPC, et non la notion de responsabilité de protéger mise en avant par les Etats intervenants.

¹⁶⁵ Le 7 août 1990 à Jeddah, la 19^{ème} conférence interministérielle de l'Organisation de la Conférence islamique et la 12^{ème} session extraordinaire du conseil ministériel du Conseil de coopération du Golfe allèrent dans le même sens.

¹⁶⁶ S/PV.5619, p. 3 (veto de la RPC au projet de résolution S/2007/14 du 12 janvier 2007 sur le Myanmar).

¹⁶⁷ S/PV.5933, pp. 13-14 (veto au projet de résolution S/2008/447 du 11 juillet 2008). De fait, la Communauté de développement de l'Afrique australe demandait « que toutes les formes de sanctions imposées au Zimbabwe soient levées » (intervention du représentant de l'Afrique du Sud, M. Kumalo, pp. 4-5).

¹⁶⁸ Le Burkina Faso vota pour le projet de résolution parce qu'il ne voyait aucune contradiction entre le Plan de l'Union africaine et les sanctions du Conseil de sécurité (S/PV.5933, pp. 6-7). En revanche, l'Afrique du Sud vota contre (p. 8). Plus généralement, seuls certains Etats africains étaient opposés aux sanctions (intervention de M. Wang Guangya, représentant chinois, p. 13).

¹⁶⁹ Voir not. : Département de l'information, *La Ligue des Etats arabes demande au Conseil de sécurité de prendre ses responsabilités pour l'aider à sortir la Syrie de la crise*, 31 janvier 2012, CS/10534.

B) La position de la RPC à l'égard de la responsabilité de protéger

La RPC a assez clairement essayé d'appliquer à la responsabilité de protéger la même technique que pour les droits de l'Homme. En effet, après avoir voté en faveur de la résolution de l'Assemblée générale qui la consacre, la RPC l'a interprété à plusieurs reprises comme ne modifiant en rien sa vision des principes de l'article 2 de la Charte tels qu'elle les comprend. Pourtant, elle a participé à la formulation de la responsabilité de protéger dans le document final du Sommet mondial de septembre 2005¹⁷⁰, et celui-ci consacre presque mot pour mot la position qu'elle exprima sur la question, y compris sur son volet « interventionniste »¹⁷¹. Par son vote avec tous les autres Etats membres de l'Assemblée générale des Nations Unies, la RPC s'est indéniablement déclarée prête « à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité »¹⁷².

Dès novembre 2005 toutefois, la RPC se disait réticente à inclure une référence à la responsabilité de protéger dans une résolution du Conseil de sécurité, comme le Secrétaire général des Nations Unies l'y invitait¹⁷³. Le 28 avril 2006, elle finit par voter favorablement à la première résolution du Conseil qui y fait référence sur un plan abstrait¹⁷⁴, mais dès le 31 août 2006, elle rechigna à l'appliquer dans un cas concret, et s'abstint lors du vote sans même évoquer la responsabilité de protéger dans sa déclaration au Conseil¹⁷⁵. Lors d'un débat en décembre 2006, elle souligna que la « communauté internationale » ne devait pas, en intervenant dans le cadre d'une crise humanitaire, « porter atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale des Etats concernés, ni imposer sa présence en passant outre la volonté de ces Etats »¹⁷⁶. Elle mit également en garde contre les tentations d'étendre ou d'abuser du concept¹⁷⁷. En juin 2007, elle indiqua qu'une « aide extérieure ne doit être octroyée qu'avec le

¹⁷⁰ Voir spéc. à cet égard : R. Foot, « The Responsibility to Protect (R2P) and its Evolution: Beijing's Influence on Norm Creation in Humanitarian Areas », *St Antony's International Review*, February 2011, vol. 6, n°2, pp. 47-66, et R. Foot, *China and Humanitarian Intervention*, cours dispensé le 26 mars 2012 à l'Université de Cornell, <http://www.youtube.com/watch?v=obWpuPOh-T4> (en particulier autour de la 23^{ème} minute). La même auteure a fait une intervention sur ce sujet le 8 juin 2012 au Collège des Bernardins à Paris, dans le cadre d'une Conférence organisée par l'Asia Centre, intitulée *China's Foreign Policy and Its Non-Interference Principle: Farewell or Renewal ?*.

¹⁷¹ Voir spéc. le point III.1 du *Position Paper of PRC on the United Nations Reform*, du 7 juin 2005 (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t199318.htm>) : « (...) Each state shoulders the primary responsibility to protect its own population. (...) When a massive humanitarian crisis occurs, it is the legitimate concern of the international community to ease and defuse the crisis. Any response to such a crisis should strictly conform to the UN Charter and the opinions of the country and the regional organization concerned should be respected. It falls on the Security Council to make the decision in the frame of UN in light of specific circumstances, which should lead to a peaceful solution as far as possible. Wherever it involves enforcement actions, there should be more prudence in the consideration of each case ».

¹⁷² Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par la Résolution 60/1 du 24 octobre 2005 (A/RES/60/1), pp. 33-34 §139.

¹⁷³ Voir : Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés, 28 novembre 2005 (S/2005/740) §53.

¹⁷⁴ S/RES/1674 (2006) (alinéas 4, 8, 13 et 14).

¹⁷⁵ Voir not. : S/PV.5519, p. 2 (la RPC s'abstient sur la résolution 1706 (2006) ; le représentant chinois n'évoque pas la responsabilité de protéger, au contraire des représentants britannique, argentin et ghanéen).

¹⁷⁶ Intervention du représentant chinois dans : *Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict*, UN Security Council Verbatim Record, 4 décembre 2006 (S/PV.5577), pp. 7 *in fine*-8 (notre traduction).

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 8.

consentement du gouvernement concerné », qu'aucune intervention « ne doit être imposée à un gouvernement alors qu'il objecte », et elle invita les membres du Conseil de sécurité à « s'abstenir d'invoquer » la responsabilité de protéger en raison des « interprétations et compréhensions divergentes » du concept¹⁷⁸. Toujours dans le même sens, en 2009, elle déclara à l'Assemblée générale que « la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ne doit pas contredire le principe de la souveraineté étatique et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Bien que le monde ait connu des changements profonds et complexes, la valeur de l'objet et des principes de la Charte des Nations Unies reste inchangé. Il ne doit y avoir aucune hésitation concernant les principes du respect de la souveraineté étatique et de la non-ingérence dans les affaires intérieures »¹⁷⁹. De toutes ces déclarations, il ressort que la RPC ne se contente donc pas, comme les autres membres du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) et la majorité des Etats « du Sud », d'insister sur les deux premiers piliers de la responsabilité de protéger (chaque Etat a la responsabilité de protéger sa propre population ; la « communauté internationale » s'engage à aider chaque Etat à protéger sa population)¹⁸⁰, et de souligner les conditions de la mise en œuvre, à la fois exigeantes et floues, du troisième pilier. Rejoignant le clan très minoritaire le plus dur sur le plan des principes (FDR, Azerbaïdjan, Pakistan), la RPC estime ainsi que la responsabilité de protéger ne mène pas à réinterpréter les principes de souveraineté¹⁸¹ et de non-ingérence en vue d'éviter la commission de certains crimes, ce qui était pourtant sa vocation principale.

En sens contraire, d'aucuns avancent parfois la position chinoise en ce qui concerne la Jamahiriya arabe libyenne en 2011. Pourtant, si la RPC vota favorablement à la résolution 1970 (qui fait référence à la responsabilité de protéger dans l'alinéa 9 de son préambule), elle évita de mentionner la responsabilité de protéger pour justifier sa position¹⁸², et elle précisa qu'elle votait favorablement uniquement « [c]ompte tenu de la situation très particulière qui règne en Libye à l'heure actuelle et à la lumière des préoccupations et des positions exprimées par les pays arabes et africains ». De même, lors du vote de la résolution 1973 (qui fait référence à la responsabilité de protéger dans l'alinéa 4 de son préambule), elle s'abstint avec les autres BRICS présents au sein du Conseil (le Brésil, la FDR et l'Inde), en soulignant qu'elle n'usait pas de son veto eu égard à la « grande importance » qu'elle attribuait « à la position exprimée par les 22 membres de la Ligue des Etats arabes sur la création d'une zone d'exclusion aérienne en Libye », « à la position des pays africain et de l'Union africaine », et « compte tenu des circonstances particulières qui entourent la situation en Libye »¹⁸³. Comme on le voit, ce qui fut compris comme décisif par la RPC en l'espèce n'était pas le caractère impératif de la protection du peuple libyen. On peut donc difficilement voir dans ces positions de la RPC au Conseil de sécurité une approbation claire de la mise en œuvre du troisième pilier de la responsabilité de protéger telle qu'elle est entendue par les Etats occidentaux.

Sans surprise puisqu'elle a toujours insisté sur les conditions strictes de la mise en œuvre du volet coercitif de la responsabilité de protéger, la RPC a récemment soutenu la

¹⁷⁸ *Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict*, UN Security Council Verbatim Record, 22 juin 2007 (S/PV.5703), p. 17 (notre traduction).

¹⁷⁹ Déclaration du représentant chinois à l'Assemblée générale lors d'un débat sur la responsabilité de protéger en 2009, cité in R. Zongze, « Responsible protection: Building a Safer World », *China International Studies*, Mai/juin 2012, vol. 34, http://www.ciiis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm (notre traduction).

¹⁸⁰ Ce qu'elle fait bien évidemment. Voir par ex. l'intervention du représentant chinois dans les débats au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés (notamment celui du 12 février 2013, S/PV.6917, p. 28, ou celui 4 décembre 2006, S/PV.5577, pp. 7-8).

¹⁸¹ Voir par ex. : R. Zongze, « Responsible protection: Building a Safer World », *op. cit.*, 2012 (la responsabilité de protéger contredit en elle-même le principe de souveraineté qui doit être impérativement préservé).

¹⁸² Voir : S/PV.6491, pp. 4-5, à l'inverse des représentants états-unien, colombien et français.

¹⁸³ S/PV.6498, p. 11.

notion complémentaire de « responsabilité en protégeant »¹⁸⁴ (*responsibility while protecting*) proposée par le Brésil en septembre 2011¹⁸⁵. Plus généralement, cette notion a reçu le soutien de tous les BRICS¹⁸⁶ et, de manière plus surprenante, celui de l'UE. En apparence, elle est superfétatoire puisqu'elle consiste surtout en une insistance sur des éléments déjà connus¹⁸⁷, comme le caractère premier de la prévention et l'importance des conditions politiques (recherche de l'efficacité et de la proportionnalité) et juridiques (autorisation du Conseil de sécurité) de mise en œuvre du troisième pilier¹⁸⁸. En elle-même, cette proposition manifeste surtout le souhait des grands Etats émergents de limiter au maximum le recours à la force lorsqu'il est justifié par des motifs humanitaires. Le seul point sur lequel la proposition innove par rapport aux travaux antérieurs est l'accent mis sur la distinction entre les piliers et sur leur application « séquentielle », pilier après pilier¹⁸⁹, qui est d'ailleurs critiquable¹⁹⁰.

Mais au fond, le plus important à propos de la « responsabilité en protégeant », c'est que la formule choisie par le Brésil consiste en un retournement spectaculaire des titulaires de la responsabilité : dans sa formule, ce ne sont plus les Etats sur lesquels des pressions sont exercées ou chez lesquels certains sont susceptibles d'intervenir qui sont responsables, mais au contraire ceux qui exercent des pressions et qui sont susceptibles d'intervenir. La notion proposée par le Brésil et reprise en chœur par les cinq BRICS se veut ainsi un renvoi des

¹⁸⁴ Dans les documents des Nations Unies, la *Responsibility while protecting* est traduite par « protection responsable », ce qui est moins barbare que « responsabilité en protégeant ». Toutefois, il nous a semblé nécessaire d'éviter de traduire *Responsibility while protecting* par « protection responsable » pour réserver cette formule à la traduction de la proposition chinoise (*Responsible protection*), plus proche d'elle en langue anglaise.

¹⁸⁵ Voir spéc. la lettre adressée le 9 novembre 2011 par le représentant permanent du Brésil au Secrétaire général et son annexe intitulé « Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept » (A/66/551-S/2011/701).

¹⁸⁶ Dans un sens concordant, voir déjà, un peu avant, la Déclaration des BRICS à Sanya (en RPC) le 14 avril 2011 (§§9 sur les principes et 10 sur la Jamahiriya arabe libyenne), et peu après la Déclaration de la quatrième rencontre des BRICS à New Delhi du 29 mars 2012 (§21 sur la Syrie).

¹⁸⁷ Voir not. : CIISE, *op. cit.*, 2001, pp. XI-XIII ; Document final du Sommet mondial de 2005 déjà cité (A/RES/60/1), pp. 33-34 §§138-139.

¹⁸⁸ Plus précisément le document brésilien insiste sur la prévention (§11 a), un usage rigoureux de tous les moyens pacifiques pour résoudre les conflits (§11 b), le fait que la force ne peut être employée qu'avec l'autorisation du Conseil de sécurité ou de manière exceptionnelle par l'Assemblée générale (§11 c), qu'elle doit l'être selon un mandat précis et de manière conforme au droit des conflits armés (§11 d) ; bien entendu, l'intervention doit entraîner le moins de violence et d'instabilité possibles, et en aucun cas davantage que celles qu'elle a vocation à faire cesser (§11 e) ; enfin, l'usage de la force doit être opportun, proportionné et limité aux objectifs fixés par le Conseil de sécurité (§§11 f).

¹⁸⁹ Annexe à la lettre du représentant permanent du Brésil, *op. cit.*, 2011, §6.

¹⁹⁰ A l'inverse de la proposition brésilienne (mais sans le dire), le dernier rapport du Secrétaire général (ainsi que certains Etats comme l'Allemagne) insistent sur le fait que les activités de prévention et de répression se recoupent souvent en pratique, qu'elles peuvent et doivent souvent être appliquées de manière concomitante pour être efficaces, que certaines mesures peuvent être rattachées à différents piliers, et que ces derniers peuvent être appliqués selon diverses combinaisons (voir spéc. : Secrétariat général, *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive* (25 juillet 2012, A/66/874-S/2012/578) §§2, 3, 11, 12, 14, 20, etc.). A notre sens, il est préférable de séparer conceptuellement les trois piliers, même s'il peut y avoir des cas où il est difficile de déterminer le pilier auquel une mesure se rattache. En revanche, la proposition brésilienne de séparer les trois piliers en trois séquences chronologiquement distinctes doit être rejetée. Il serait absurde de séparer une séquence 1 (action de l'Etat) et une séquence 2 (aide internationale apportée à l'Etat), non seulement parce que ces deux séquences se recoupent fréquemment en pratique (*Ibid.* §11), mais surtout parce que l'aide internationale à l'Etat (qui relève du deuxième pilier) n'a de sens et ne peut être efficace que si l'Etat concerné essaie déjà de remplir lui-même ses obligations (premier pilier). Le second pilier ne peut donc être mis utilement en œuvre que si le premier l'est déjà. Seul le troisième pilier peut – et probablement doit – constituer une séquence chronologiquement distincte des deux autres, déclenché uniquement à raison de l'inexécution du premier pilier par l'Etat concerné, et de l'inefficacité consécutive du deuxième pilier. En tout état de cause, l'objectif de la mise en œuvre des deuxième et troisième piliers doit être de revenir le plus vite possible à une situation où l'Etat est à même de remplir son obligation par lui-même (premier pilier) (*Ibid.* §§14, 18).

accusateurs – les Etats occidentaux – à leur *propre* responsabilité. D’ailleurs, ce dont il est question n’est pas tant la responsabilité et les devoirs de celui qui *protège* en général, comme le suggère la formule *Responsibility while protecting*, mais plus précisément la responsabilité et les devoirs de celui qui *intervient* – la question du *devoir* d’intervenir et donc de la responsabilité de ceux qui n’interviennent pas étant en elle-même passée sous silence. Ce dont il est question ici – et le Brésil le souligne dans son document¹⁹¹ –, c’est donc bien de la responsabilité des « donneurs de leçons » dont les interventions sont de plus en plus contestées par les BRICS.

Dans un sens comparable quoique de manière légèrement différente, le *China Institute of International Studies*, qui est le *think tank* officiel du Ministère des Affaires étrangères chinois a proposé une troisième notion, celle de « protection responsable » (*Responsible protection*) durant l’année 2012¹⁹². Sur un plan général, le choix de la RPC de proposer une troisième notion plutôt que d’interpréter la notion d’origine brésilienne peut surprendre, dans la mesure où les éléments de la « protection responsable » (mandat clair et limité, autorisation du Conseil de sécurité, usage de la force uniquement en dernier recours et en tenant compte de ses conséquences probables, etc.) sont à peu de choses près ceux de la « responsabilité en protégeant », qui étaient déjà les principaux éléments de la version « officielle » de la responsabilité de protéger. Par rapport à la proposition brésilienne, la proposition chinoise ajoute cependant l’idée que la responsabilité de la période post-intervention repose sur les Etats qui sont intervenus, et que les Nations Unies devraient établir un mécanisme d’évaluation des interventions. Ces deux suggestions visent de manière manifeste à faire hésiter les Etats occidentaux à intervenir, d’autant que la baisse de leurs moyens financiers et le risque d’être taxés de néo-colonialisme les poussent désormais – on le voit notamment dans les cas de la Jamahiriya arabe libyenne et de la République du Mali – à des interventions s’étendant moins dans le temps.

Les différences entre les notions de *Responsibility while protecting* et de *Responsible protection* découlent principalement des caractéristiques de leurs auteurs et du contexte dans lequel elles sont nées : autant la *Responsibility while protecting* a été dégagée à la fin de l’année 2011 par un Etat n’appartenant pas aux « P5 », en vue de mettre en cause la responsabilité des Etats membres de l’OTAN intervenus en Libye ; autant la *Responsible protection* a été proposée par un membre permanent du Conseil de sécurité durant l’année 2012, afin de justifier son veto persistant dans l’affaire syrienne. Cette différence de contexte et d’intention à l’origine des deux formules explique le nom différent qu’elles portent chacune : tandis que, dans la formule brésilienne, la responsabilité est *celle des Etats intervenants* et notamment celle des « P5 », la formule chinoise est beaucoup moins « accusatrice » dans la mesure où c’est *la protection elle-même* qui doit être exercée de manière « responsable » – et on sait que l’un des *leitmotiv* du discours de la RPC sur elle-même ces dernières années est qu’elle agit de manière « responsable » et non « niaise », « impérialiste » ou « sentimentale » comme les Etats occidentaux. C’est « en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies » que la RPC estime « [devoir] préconiser de manière non-équivoque la « protection responsable » (...) »¹⁹³. Dans un cas

¹⁹¹ Voir en particulier le paragraphe 9 de l’Annexe à la lettre du représentant permanent du Brésil (*op. cit.*, 2011), selon lequel certaines interventions récentes [on pense évidemment à la Jamahiriya arabe libyenne et à l’Irak] ont aggravé des conflits déjà existants, ou la situation de vulnérabilité de la population, ou ont créé des foyers de terrorisme là où ils n’existaient pas auparavant. De même, voir le paragraphe 10 selon lequel il existe un sentiment croissant que certaines interventions humanitaires ont davantage pour objet le renversement de régime que la protection des civils.

¹⁹² Voir spéc. : R. Zongze, « Responsible protection: Building a Safer World », *op. cit.*, 2012, et R. Zongze, « Responsible protection », *China Daily*, 15 mars 2012.

¹⁹³ R. Zongze, « Responsible protection: Building a Safer World », *op. cit.*, 2012 (notre traduction).

comme dans l'autre cependant, la nouvelle proposition est dirigée contre le « néo-interventionnisme » des Etats occidentaux accusés de manipuler la responsabilité de protéger, et de lui donner une signification différente de celle qui a fait l'objet d'un consensus en septembre 2005. De manière moins polémique, les propositions brésilienne et chinoise sont également opposées au souhait des Etats-Unis d'Amérique et des Etats européens de ne pas déterminer précisément et en amont, dans quelles situations il convient d'user de moyens coercitifs en matière humanitaire.

Au fond, l'institution de la responsabilité de protéger est peut-être la dernière notion juridique favorable à l'intervention armée que la RPC a accepté, parce qu'elle a cru alors qu'elle obtenait un recul de la part des Occidentaux, par rapport à la théorie plus large du « droit d'ingérence » ou de « l'intervention humanitaire ». Elle n'en estime pas moins aujourd'hui que la responsabilité de protéger telle qu'entendue en septembre 2005 est encore trop favorable à l'intervention. Sa position s'en ressent déjà au Conseil de sécurité et, d'une manière comparable, les positions brésilienne et chinoise ont déjà trouvé un écho dans la cinquième partie du dernier rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger (2012)¹⁹⁴.

Conclusion

La conception du droit international adoptée par la RPC n'est pas nouvelle, et ne s'est pas spécialement radicalisée dans la période récente. En revanche, l'affaire de la Syrie montre que la RPC hésite moins à censurer les choix occidentaux qu'elle déplore, c'est-à-dire à employer son veto là où elle se contentait auparavant d'une abstention. Elle mène certes une politique faite de beaucoup de pragmatisme¹⁹⁵, mais elle ne s'est jamais véritablement éloignée des principes juridiques qu'elle a mis au centre de sa conception depuis plusieurs décennies, parce qu'elle comprend toujours ses intérêts principaux de la même manière. Depuis 2008, la RPC veut clairement imposer une voie « asiatique »¹⁹⁶ qui privilégie le *statu quo* territorial et la non-ingérence mutuelle, sur la « lutte » – et particulièrement la lutte armée – pour la démocratie et les droits de l'Homme.

¹⁹⁴ Rapport déjà cité, 2012 (A/66/874-S/2012/578), §§ 49-58 (passage consacré à la *Responsibility while protecting*). C'est également probablement en vue de montrer qu'il prend en compte la position des BRICS que le rapport souligne que « l'emploi de mesures coercitives pour protéger les populations » reste un dernier recours controversé (§§59-60) et que « toute une gamme de mesures non coercitives peuvent être appliquées dans le cadre du troisième pilier » (§§11, 59 et moins clairement §§21-30). Le choix d'inclure les mesures non-coercitives dans le troisième pilier nous paraît regrettable. En effet, si ainsi que le Secrétaire général le suggère, la mise en œuvre du troisième pilier consiste en des actions de coopération ou dans la mise en œuvre de modes de règlement pacifique des différends, on ne voit pas pourquoi son recours devrait être exceptionnel, ni en quoi il se distingue du deuxième pilier. La compréhension d'ensemble du mécanisme de la responsabilité de protéger se trouve brouillée par cette position, et c'est peut-être pour cela que cet aspect du rapport a été applaudi par le représentant russe, qui a feint de comprendre que le troisième pilier pouvait n'avoir rien de coercitif (Department of Public Information, « World Not Fulfilling “Never Again” Vow – Secretary-General tells General Assembly Meeting on Responsibility to Protect », 5 septembre 2012 (GA/11270)).

¹⁹⁵ Ce qui pousse nombre de commentateurs à tempérer les oppositions chinoises de principe. Voir par ex. : B. Y. Geoxavier, « China as Peacekeeper: An Updated Perspective on Humanitarian Intervention », *Yale Journal of International Affairs*, 2012, vol. 7, p. 98.

¹⁹⁶ Voir par ex. en ce sens à propos de « la question nord-coréenne » : V. Niquet, « Architecture de sécurité régionale, paix et sécurité : une vision chinoise », Compte-rendu de séminaire, IRIS, novembre 2003 (http://www.iris-france.org/docs/consulting/2003_regionale.pdf), p. 12 (« Pour Pékin, il s'agit d'opposer une « voie asiatique » censée accorder une priorité plus grande à la volonté de stabilité, à une voie occidentale potentiellement déstabilisatrice et la priorité demeure là encore de gagner du temps et de préserver un statu quo qui sert au mieux les intérêts de la Chine en rendant sa médiation incontournable »).

Il semble que, côté occidental et côté onusien, on veuille croire que le blocage sino-russe sur la Syrie n'est qu'une exception, et que la RPC et la FDR vont prochainement revenir à la position qu'ils avaient adoptée en 2011, lorsqu'ils s'étaient abstenus sur la résolution relative à la Libye. A notre sens, rien n'est moins sûr. Même si des révolutions imprévisibles surviennent parfois dans les politiques extérieures, il est peu plausible que, dans les années à venir, la position générale de la RPC évolue de manière considérable dans le sens voulu par les Occidentaux. La doctrine chinoise favorable à la sécurité internationale et à « l'harmonie » du tout plutôt qu'à l'épanouissement ou à la liberté de l'individu, est conforme à la culture maoïste et à la pensée confucéenne (et même pour certains à l'ensemble de la pensée chinoise¹⁹⁷), ainsi qu'aux priorités de la RPC telle qu'elle les comprend, à savoir maintenir son développement économique, son unité et la stabilité du régime en place. On imagine mal ces priorités changer du tout au tout, et donc sa position évoluer considérablement à court terme.

Mais en vérité, c'est plutôt l'inverse qui est probable. La RPC ne dispose pas actuellement d'une puissance diplomatique et militaire correspondante à son poids démographique, économique et financier, et elle va certainement consacrer une partie de ses ressources à opérer cette conversion dans les années à venir. En outre, avec l'augmentation de ses intérêts énergétiques et commerciaux de par le monde, elle va nécessairement tenter davantage qu'elle ne le fait aujourd'hui, d'imposer ses solutions dans une multitude de situations où elle essayait plutôt de rester neutre il y a peu. Il faut ajouter à cela un triple élément qui risque de s'avérer décisif dans la ou les décennies à venir : sur de nombreux aspects du droit de la paix et de la sécurité internationales, la position chinoise est plus proche de la position russe, plus largement de la position des BRICS, et plus largement encore de la position des Etats dits « du Sud », que ne l'est la position occidentale. De ce point de vue et malgré les systèmes d'alliance et de pratiques mis en place depuis soixante ans par les Etats occidentaux, la puissance de ces derniers et le droit qu'ils avaient façonné vont faire l'objet des coups de boutoirs de groupes d'autres Etats tentant de renverser les anciens paradigmes. Déjà, l'alliance sino-russe au Conseil de sécurité n'échappe à personne, et l'accord des BRICS sur nombre de questions comme la seconde résolution « libyenne » de 2011, la première résolution « syrienne » ou la *Responsibility while protecting* sont tout à fait identifiables. Le temps n'est plus où c'était uniquement de manière défensive que ce type de partenariat informel était conclu entre Etats du Sud¹⁹⁸. Aujourd'hui, la RPC critique ouvertement jusqu'à la manière dont les Membres occidentaux des « P5 » négocient et agissent au Conseil¹⁹⁹. Semble ainsi se dessiner une opposition entre de deux blocs défendant

¹⁹⁷ Voir spéc. : V. Niquet, *Architecture de sécurité régionale*, op. cit., 2003, p. 5, note 12.

¹⁹⁸ On pense par exemple au *Like Minded Group*, ce groupe d'Etats « du sud » (comme Cuba, la Syrie, le Pakistan, l'Iran, l'Inde, Singapour, etc.) que la RPC avait réussi à former afin de voter en commun les motions de non-décision ou de non-action les concernant à la Commission des droits de l'Homme. S'opposant par là aux Etats occidentaux (favorables à l'étude de presque toutes les situations), ils votaient négativement sur pratiquement tous les sujets à l'exception de ceux concernant Israël. De mars 2009 à mars 2010, la RPC s'est par exemple opposée à toutes les résolutions à l'exception de celle relative au rapport *Goldstone* (RES/S-12/1) et à Haïti (SS-13). Voir : Human Rights Watch, *The 2011 Review of the Human Rights Council*, op. cit., p. 33. La transformation de la Commission en Conseil des droits de l'homme n'a pas mis fin à la constitution de groupes favorables aux motions de non-action. Voir not. en ce sens : Directorate-General of External Policies, Policy Department, op. cit., 2011, p. 16 (motion sur la situation au Sri-Lanka).

¹⁹⁹ Voir spéc. : S/PV.6810, pp. 14-15 (véto de la RPC au projet de résolution S/2012/538 du 19 juillet 2012 relative à la Syrie : « Au cours des consultations sur le projet de résolution d'aujourd'hui, les pays qui s'en sont portés coauteurs n'ont pas fait montre de volonté politique ou d'esprit de coopération, adoptant une attitude rigide et arrogante vis-à-vis des préoccupations élémentaires et raisonnables des pays concernés et refusant d'apporter des révisions. (...) les pays coauteurs (...) ont insisté pour voter sur le projet de résolution. La Chine s'oppose fermement à de telles pratiques. (...) Ce matin, divers pays ont fait des déclarations confondant le vrai et le faux et ont proféré des accusations infondées contre la Chine. Ces accusations sont totalement fausses et

deux idées différentes du droit de la paix et de la sécurité internationales. Le premier bloc, le bloc occidental, est encore dominant économiquement, culturellement et diplomatiquement, et il bénéficie d'une forme de puissance « structurelle » ou « institutionnelle » issue du droit, de l'agenda politique qu'il façonne, et de pratiques devenues ordinaires dans les organisations internationales (par exemple celle qui consiste à élire le candidat de tel Etat particulier à la tête de telle organisation). Le second bloc conteste évidemment la place du premier et a principalement pour lui le dynamisme économique et un optimisme que les membres du bloc occidental ont perdu²⁰⁰.

« A quels compromis pourrions-nous prochainement arriver ? » nous demandions-nous en introduction. Pour l'heure et sur le plan du droit, les Etats occidentaux ont clairement obtenu l'existence d'un volet interventionniste à la responsabilité de protéger – le fameux « troisième pilier » –, et les BRICS ont obtenu le maintien de la nécessité absolue d'en passer par le Conseil de sécurité pour le mettre en œuvre. Le compromis trouvé en septembre 2005 paraît donc n'avoir pas vraiment évolué ces dernières années. En pratique toutefois, le vent a tourné et le troisième pilier est plus difficile à mettre en œuvre qu'il y a seulement cinq ou dix ans. Certes, c'est dès le premier rapport sur la responsabilité de protéger que la possibilité d'user de moyens coercitifs et l'exigence d'une habilitation du Conseil constituaient des pierres d'achoppement. Toutefois, ce rapport de 2001 indiquait que « [l]e Conseil de sécurité devrait, dans toutes ses délibérations, tenir compte du fait que s'il n'assume pas sa responsabilité de protéger (...), il serait irréaliste de s'attendre à ce que les États concernés renoncent à tout autre moyen de faire face à la gravité et à l'urgence de ladite situation »²⁰¹. Pour de multiples raisons parmi lesquelles se trouvent le changement de Président des Etats-Unis d'Amérique, la crise affectant les moyens financiers occidentaux, les succès incertains des dernières interventions et les protestations russo-chinoises ou brésiliennes, cette idée paraît en perte de vitesse. Malgré l'horreur provoquée par la crise syrienne en Europe ou aux Etats-Unis, il semble que le temps des interventions occidentales de grande ampleur comme celles du Kosovo, de l'Irak ou de l'Afghanistan s'éloigne peu à peu. Le veto sino-russe dans l'affaire de la Syrie est massivement dénoncé²⁰², mais certains notent qu'au fond, aucun Etat occidental ne souhaite véritablement intervenir directement en Syrie, avec tous les risques et les coûts que cela comporteraient, à quoi il faudrait ajouter les inévitables critiques de la FDR, de la RPC et des autres Etats dits « émergents ».

Cette évolution doit-elle être déplorée ? Il n'est évidemment pas question ici d'explorer cette question en détail. On peut toutefois faire au moins trois remarques. La

motivées par d'autres raisons. La Chine condamne fermement de tels comportements. Nous avons pris part à toutes les consultations du Conseil sur les résolutions concernant la Syrie de manière positive, responsable et constructive. En revanche, un nombre réduit de pays tenaient à s'ingérer dans les affaires intérieures d'autres pays, à jeter de l'huile sur le feu et à semer la discorde au mépris total d'éventuelles conséquences ». Si les « pays » visés ici par la RPC étaient ceux qui étaient en faveur du projet de résolution, ils étaient tout de même treize, tandis que seule la FDR accompagnait la RPC dans son opposition (le Pakistan et l'Afrique du Sud s'abstenant).

²⁰⁰ Sur ce dernier point, voir not. : D. Moïsi, F. Boisivon, *Géopolitique de l'émotion – Comment les cultures de peur, d'humiliation et d'espoir façonnent le monde*, Paris, Flammarion, 2008, 267 p. Alors que l'Occident serait actuellement marqué par une culture de la peur, l'Asie le serait par une culture d'espoir.

²⁰¹ CIISE, *op. cit.*, 2001, p. XIII.

²⁰² En septembre 2012, lors d'un débat informel sur la responsabilité de protéger, le Secrétaire général a par exemple fustigé la paralysie du Conseil de sécurité dans l'affaire syrienne, mettant en cause le veto russe et chinois. De manière laconique, le représentant chinois a rappelé les principes de souveraineté, d'intégrité territoriale et de non-ingérence. Voir : Department of Public Information, « World Not Fulfilling “Never Again” Vow », *op. cit.*, 2012 (GA/11270).

première est que, pour certains²⁰³, l'Occident est en réalité plutôt bénéficiaire de la réticence chinoise à user de la force. Immanquablement en effet, une RPC très interventionniste augmenterait les risques de confrontation avec les Etats occidentaux. De ce point de vue, sa réserve est plutôt rassurante, même si elle ne suffira certainement pas à calmer toutes les inquiétudes, en particulier celles des voisins de la RPC. La deuxième remarque est que le contre-pouvoir que constituent les BRICS va certainement limiter les recours abusifs à la force, ce dont on ne peut que se réjouir. Enfin, la troisième remarque est que si la réorientation apparemment en cours a véritablement lieu, les dirigeants autoritaires auront probablement davantage le sentiment qu'un blanc-seing leur est fourni pour tout ce qui touche au traitement de leurs ressortissants. On retombera alors sur les risques inhérents au système « non-interventionniste » antérieur à la Charte, auquel la RPC invite en grande partie à revenir.

Florian Couveinhes Matsumoto

²⁰³ Voir not. : Z. Pang, *op. cit.*, 2009, p. 251.