

Archived Content

Information identified as archived on the Web is for reference, research or record-keeping purposes. It has not been altered or updated after the date of archiving. Web pages that are archived on the Web are not subject to the Government of Canada Web Standards.

As per the [Communications Policy of the Government of Canada](#), you can request alternate formats on the "[Contact Us](#)" page.

Information archivée dans le Web

Information archivée dans le Web à des fins de consultation, de recherche ou de tenue de documents. Cette dernière n'a aucunement été modifiée ni mise à jour depuis sa date de mise en archive. Les pages archivées dans le Web ne sont pas assujetties aux normes qui s'appliquent aux sites Web du gouvernement du Canada.

Conformément à la [Politique de communication du gouvernement du Canada](#), vous pouvez demander de recevoir cette information dans tout autre format de rechange à la page « [Contactez-nous](#) ».

CANADIAN FORCES COLLEGE / COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
CSC 31 / CCEM 31

EXERCICE NEW HORIZONS

La volonté politique et la capacité de l'ONU à agir lors d'intervention humanitaire

par Major Richard Vincent
29 avril 2005

This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.

La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.

Les leçons tirées du Rwanda ont-elles suffi au Darfour ?

La présence des forces onusiennes au Rwanda a certes sauvé des milliers de vies humaines malgré le génocide survenu dans ce pays. Nul doute qu'une partie des buts, que s'était fixée l'ONU, cette organisation internationale ayant comme première vocation le maintien de la paix et la sécurité dans le monde, a été atteinte. Cependant, les casques bleus n'ont toutefois pu empêcher la très grande majorité des atrocités commises envers le peuple Rwandais lors des événements tragiques entourant la guerre civile survenue en 1994. D'autant plus tragique, cette situation connue du monde entier et par surcroît condamnée par la majorité des membres de l'ONU, parvient à peine à ébranler la conscience des grands de ce monde. Ces mêmes gens tardent à trouver les solutions et encore plus déplorable, la volonté politique pour stopper les atrocités que d'autres Africains sévissent dans la province du Darfour au Soudan à quelques 2000 kilomètres du lieu du pire génocide connu des derniers 50 ans. Doit-on conclure que l'ONU fait preuve d'inaction ou d'impuissance? Doit-on remettre en cause l'existence même de l'ONU ou la volonté et/ou la coopération de ses États membres? Doit-on reconnaître à tort ou à raison que l'ONU ne répond pas adéquatement à la situation ou a peine à trouver des solutions viables et permanentes pour cesser la crise au Darfour. Cette institution internationale est-elle désuète en matière de paix et sécurité. Enfin, les leçons apprises lors de la crise au Rwanda, ne sont-elles pas suffisantes pour briser cette inaction, cette impuissance ou même cette indifférence ?

Ma dissertation portera un regard particulier sur cette volonté politique des États membres et la capacité de l'ONU à intervenir dans ce type de cas précis où la nature de

l'intervention est strictement humanitaire. Je démontrerai que les leçons apprises par le Conseil de sécurité et le rôle mitigé de l'ONU et de ses membres lors des événements humanitaires tragiques survenus au Rwanda en 1994 sont loin d'être appliquées adéquatement dans la région du Darfour au Soudan. Pourtant, il y a dans cette région urgence et nécessité de protéger la population civile en vertu des droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont considérés dans la Charte des NU¹. En contre partie, faudrait-il tout simplement agir en fonction du principe de non-intervention au sein des affaires internes d'un État, principe également garanti par cette même charte²?

Les sources du conflit au Darfour

Depuis son indépendance, en 1956, le Soudan a connu 2 guerres et 15 coups d'État. Le pays, composé de 600 ethnies, est divisé sur le plan religieux et marqué par des inégalités géographiques et économiques. Il demeure le théâtre de nombreux conflits, dont celui du Darfour, qui a commencé en février 2003. Cette région, située dans l'ouest du Soudan, est composée de 3 États et peuplée de 5 à 7 millions d'habitants. Deux mouvements rebelles, l'Armée de libération du Soudan et le Mouvement pour la justice et l'égalité, combattent l'armée régulière et les milices arabes progouvernementales levées par Khartoum, la capitale soudanaise. Le gouvernement Soudanais mène présentement une répression féroce contre les insurgés.

Les victimes directes de ce conflit sont les populations, obligées de fuir leurs villages détruits par l'armée et les miliciens Soudanais. On décompte plus de 1 million de personnes

¹ Charte des Nations unies, préambule; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté en octobre 2004.

² Charte des Nations unies, article 2, para 4; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté de octobre 2004 à avril 2005

déplacées et menacées par la famine dont 120 000 sont réfugiées au Tchad voisin. D'autant plus, les difficultés d'accès dans la région rendent l'organisation des secours très difficile. Malgré un cessez-le-feu signé le 8 avril 2004, les exactions continuent. Selon l'ONU, le conflit a causé l'une des pires crises humanitaires au monde³.

Le drame qui persiste au Soudan est directement lié à la composition ethnique du pays. Pour bien comprendre la situation qui prévaut dans le plus grand pays du continent africain, il faut remonter au 15^e siècle où les Arabes venus d'Égypte s'installent au Soudan et repoussent vers le sud les populations noires. On retrouve à ce moment au Nord, des populations à forte concentration musulmane identifiées aux peuples arabes et au Sud les Noirs souvent méprisés par les Soudanais du Nord. La province du Darfour où les deux populations se côtoient dans un climat de guerre civile quasi-permanent depuis le début des années 80⁴, au cœur de son conflit, l'accès à l'eau dans un pays où la sécheresse perdure depuis une vingtaine d'années.

Exacerbé par le peu de reconnaissance de la part du gouvernement soudanais islamiste en place qui continue à négliger la population noire, cette dernière s'est révoltée et des affrontements violents persistent entre les miliciens recrutés par le gouvernement soudanais et l'Armée populaire de libération du Soudan pour le contrôle des ressources. La guerre qui

³ La crise du Darfour inquiète la France et les Etats-Unis ; accessible à <http://www.courrierinternational.com/dossier/darfour>; Internet ; consulté le 24 février 2004.

⁴ Poirier, Dominique, et Tainturier, Hélène. Darfour : les sources de la crise, Dans l'Actualité ; accessible à <http://www.radio-canada.ca>; Internet ; consulté le 27 octobre 2004.

ensanglante la province du Darfour a provoqué une autre grave catastrophe humanitaire : 110 000 réfugiés, 700 000 déplacés et plus de 180 000 morts en 18 mois⁵.

Du Rwanda au Darfour

La crise du Rwanda s'inscrit dans une série de crises des années 90 (Bosnie et Kosovo entre autres) qui font toujours l'objet d'études, de commissions d'enquête et de recommandations, incluant celles du Secrétaire général intitulé la Prévention des conflits armés⁶. L'ONU qui a échoué lamentablement envers ces types de crises semble avoir laissé sa place aux organisations régionales, tel l'OTAN, afin d'imposer, de bâtir ou de consolider la paix et la sécurité au sein de la communauté internationale. Ces échecs soulèvent donc la possibilité de retirer cette responsabilité à l'ONU au profit d'organisations régionales ou sous-régionales et de réorienter l'ONU vers son rôle initial de reconstruction des pays épuisés par leurs guerres et arrivés au point où ils acceptent une tutelle de l'ONU à cette fin⁷.

La majorité des États membres de l'ONU n'ont pas voulu s'engager directement dans le conflit qui a mené au génocide rwandais malgré les besoins criants des responsables sur le terrain. Le plus ardent fut certes le conseiller militaire principal, le lieutenant général Roméo Dallaire. Ces nombreuses requêtes d'aide militaire et humanitaire formulées au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) sont souvent restées sans réponses. Ce

⁵ Poirier, Dominique, et Tainturier, Hélène. Darfour : les sources de la crise, Dans l'Actualité ; accessible à <http://www.radio-canada.ca>; Internet ; consulté le 15 mars 2005.

⁶ Rapport Sec Gén Kofi Annan, Prevention of Armed conflict (A/55/985-S/2001/574, A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1), juin 2001.

⁷ Maurice Bertrand, *L'ONU* (Paris : Éditions La Découverte, Collection "Repères » no 145, 3e éd.,2000), p.104 à 116.

mutisme et ce désengagement de la part du DOMP, dirigé à l'époque par le présent Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, ont laissé aux responsables sur le terrain la gestion d'une crise dépassant largement leurs capacités d'agir efficacement.

Le carcan dans lequel opérait la force onusienne sous le chapitre VI de la Charte des Nations Unies, limitait toutes initiatives au-delà de la simple surveillance. Donc, non seulement les casques bleus sur place n'avaient-ils le droit de mener des opérations dissuasives pour enrayer en partie les massacres, mais ils devaient au préalable communiquer toutes leurs actions aux dirigeants rwandais, à ceux-là même, qui étaient directement trempés dans les conflits armés⁸. On peut donc réaliser à quel point l'ONU ou le Conseil de sécurité s'était entêté à maintenir le cap de non-intervention, sans le consentement des belligérants en cause comme l'exige le chapitre VI de la Charte des Nations Unies. En fait, une intervention sous l'égide du chapitre VII qui autorise l'utilisation de mesures coercitives⁹ aurait été plutôt de mise pour atténuer et prévenir les actes de violence envers la population. Cependant, aurait-elle pu être réalisable sans l'envoi de troupes par les États membres qui ne se bousculaient pas aux portes? Dans cette optique, la crise rwandaise a été un cauchemar pour les Nations Unies et possiblement « son plus grand échec¹⁰ ».

⁸ Roméo Dallaire, *J'ai serré la main du diable : la faillite de l'humanité au Rwanda* (Québec, Libre Expression, 2003), p.200.

⁹ Charte des Nations unies, chapitre 7, article 42; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

¹⁰ Pierre-Édouard Deldique, *Faut-il supprimer l'ONU?* (Paris : Hachette, 2003), p.109.

Cette absence de ressources au Rwanda, peu importe sa nature, minait considérablement le potentiel d'intervention des forces onusiennes. Cette lacune provenait en grande partie du « manque de volonté politique du Conseil de sécurité, de ses hésitations dans la définition des mandats de la force des Nations Unies qui se trouvait sur place et de son manque de moyens alors que celle-ci s'est retrouvée pratiquement paralysée face à l'une des pires vagues de brutalité que l'humanité ait connue ¹¹ ». Cette attitude du siège sociale de l'ONU à New York était vivement teintée par l'influence de la plus grande puissance mondiale, les États-Unis. En fait, les paroles même du Secrétaire générale de l'époque Boutros Boutros-Ghali, faisaient état que : « Les États-Unis se sont refusés à toute action pour mettre fin au génocide au Rwanda ¹² ». Les Américains, étant encore secoués par les événements survenus quelques années auparavant en Somalie n'ont pas voulu commettre d'autres troupes en Afrique. Suite à leur débâcle en Somalie, le président des États-Unis a signé la « décision présidentielle numéro 25 » limitant la participation des troupes américaines « de façon si restrictive que seules les opérations de maintien de la paix les plus faciles, les moins onéreuses et les moins risquées pourraient être approuvées ¹³ ». Connaissant à présent les intentions du pays le plus influent de la planète, peut-on prétendre que la même situation prévaut au Darfour, c'est-à-dire une réticence de fournir des ressources et de prendre des risques ? Paradoxalement, les allégations de l'ancien Secrétaire d'état des Etats-Unis, M. Collin Powell, après avoir commandité une étude sur la situation au Darfour, apportent un nouvel éclairage sur le nombre potentiel de tués dans les divers conflits. Il conclut qu'il y a génocide au Darfour, comme l'ont également fait d'autres organisations internationales. Contrairement, un rapport des Nations Unies énonce qu'il n'existe pas de

¹¹ Pierre-Édouard Deldique, *Faut-il supprimer l'ONU?* (Paris : Hachette, 2003), p.110.

¹² Boutros Boutros-Ghali, *Mes années à la maison de verre* (Paris : Fayard, 1999), p. 194.

¹³ *Ibid.*, p. 201.

génocide en cours au Darfour¹⁴. Il est tout de même curieux de constater la divergence de cette situation en ce qui a trait ‘‘la reconnaissance d’un génocide’’. En comparant les horreurs que subissent les Soudanais à ceux que subissaient les Rwandais et pour lequel « le Conseil de sécurité avait une attitude choquante et suivait docilement l’exemple des États-Unis qui niaient la réalité d’un génocide¹⁵ » et tardaient à impliquer des ressources, ces derniers reconnaissent un génocide au Darfour mais y apporte peu de solutions. Pourtant la reconnaissance d’un génocide apporte des obligations tel que le stipule la Convention de 1949 sur la répression du crime de génocide que plusieurs États membres ont signée, dont les grandes puissances¹⁶.

Dans le cas qui nous concerne, le présent Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a annoncé la création d'une commission internationale d'enquête chargée d'établir si des actes de génocide ont bien eu lieu au Darfour. M. Annan nomme cinq juristes de divers pays comme membres de cette commission. Cette démarche faisait suite à une résolution sur le Darfour qu'a adoptée le Conseil de sécurité et demandait à M. Annan de créer rapidement une commission internationale d'enquête « pour enquêter immédiatement sur les informations faisant état de violations du droit international humanitaire et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme par toutes les parties dans le Darfour, pour déterminer également si des actes de génocide ont eu lieu et pour identifier les auteurs de ces violations. C'est la première fois depuis la création du Conseil de sécurité que cet organe de l'ONU s'est fondé sur l'article 8 de la

¹⁴ RAPPORT DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES A/59/285, Implementation of the recommendations contained in the report of the Secretary-General on the causes of conflict and promotion of durable peace and sustainable development in Africa, 20 August 2004.

¹⁵ Boutros Boutros-Ghali, *Mes années à la maison de verre* (Paris : Fayard, 1999), p. 203.

¹⁶ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; accessible à <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/1.htm> ; Internet; consulté le 22 avril 2005.

Convention des Nations unies sur le génocide¹⁷ ». Toutefois, le rapport de la commission estime que Khartoum n'a pas poursuivi une politique de génocide au Darfour et que l'élément crucial de l'intention génocidaire semble manquer, du moins en ce qui concerne les autorités du gouvernement central. Pourtant, des organisations comme Human Rights Watch et Physicians for Human Rights ont affirmé qu'un génocide couvait dans la province soudanaise.

Comment pouvons-nous expliquer que malgré qu'il semble évident que les NU ont appris des leçons lors de la crise du génocide au Rwanda, ces mêmes leçons ne semblent pas en mesure de faire réagir la communauté internationale afin de mettre un terme aux massacres qui subsistent dans cette région. Il va sans dire que les décisions d'un acteur aussi puissant que les États-Unis influencent et limitent considérablement les autres membres à fournir des ressources à une mission. Il est clair qu'aucune nation ne souhaite envoyer des troupes dans une cause sans intérêts nationaux. Le Canada ne fait pas exception à cette situation malgré les propos tenus par son premier ministre Paul Martin qui a affirmé que : « En tant que l'un des pays les plus riches au monde, nous sommes responsables [...] et le Canada doit contribuer à la formation d'une force permanente de maintien de la paix en Afrique¹⁸ ». Le Canada au moment d'écrire cette dissertation ne contribuait que deux militaires à la mission des Nations unies au Soudan (UNAMIS)¹⁹. S'il y a un pays qui devrait bien comprendre les besoins criants d'un peuple en

¹⁷ Programme d'information internationale. *Darfour : le Conseil de sécurité adopte des sanctions contre les parties au conflit*; accessible à <http://www.usinfo.state.gov>; consulté le 12 octobre 2004.

¹⁸ Poirier, Dominique, et Tainturier, Hélène. *Darfour : les sources de la crise*, Dans l'Actualité ; accessible à <http://www.radio-canada.ca>; Internet ; consulté le 14 novembre 2004.

¹⁹ Ministère de la défense nationale, Forces armées canadiennes. *Les opérations courantes* ; accessible à http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_f.asp; Internet ; consulté 18 avril 2005.

danger c'est certes le Canada. L'expérience vécue par le Général Dallaire, représentant le Canada au Rwanda, l'a démontré. Toutefois, la contribution canadienne au Soudan demeure très modeste.

L'influence des grandes puissances

La nouvelle résolution 1574 fait de nouveau appelle aux États membres autres que ceux de l'Union africaine pour qu'ils fournissent d'urgence, une généreuse contribution à l'action humanitaire en cours au Soudan²⁰. Même si les États-Unis sont favorables à une résolution, il n'en demeure pas moins que, la décision présidentielle des États-Unis sur les opérations de maintien de la paix fait pression sur les autres membres du Conseil de sécurité afin de retarder l'envoi des troupes tant et aussi longtemps que les belligérants ne cessent leurs affrontements, même si ces derniers reconnaissent le génocide.

Qu'à donc fait ou omis de faire l'ONU dans toute cette histoire entourant le génocide au Rwanda qui pourrait lui servir de leçon afin de prévoir l'ampleur des violences que connaît le Soudan? L'ONU on le reconnaît, est à la merci des ses États membres, qui eux subissent d'énormes pressions de la part des grandes puissances qui sont nulles autres que les membres permanents du Conseil de sécurité. Pour les intervenants et les organisations présents sur le terrain, l'évidence saute aux yeux ; le Soudan (comme l'a été le Rwanda) n'est pas une priorité pour le DOMP car, le Conseil de sécurité avec les Américains en tête porte plutôt son attention sur les évènements qui se produisent dans la région du Moyen-Orient.

²⁰ Nations unies, Résolution 1574 CSNU, Nairobi, le 19 novembre 2004, para 14.

Cette impuissance à réagir que démontre l'ONU malgré elle, apporte une passivité dans des situations de crises et mine la crédibilité de cette organisation qui fut créée en premier lieu dans le but d'unir les forces des États membres pour maintenir la paix et la sécurité mondiale²¹. L'inaction du Conseil de sécurité et l'impuissance des pays membres de l'ONU face à l'influence des grandes puissances ont laissé une vive déception non seulement au peuple rwandais mais maintenant à celui du peuple soudanais. Il en est de même pour tous les autres pays dans le besoin. Boutros Boutros-Ghali résume très bien cette situation au sujet de l'inaction de la part de la communauté internationale : « Les États qui seraient en mesure de redresser la situation sont las, peu disposés à agir, dépourvus de toute vision [...] Les États-Unis qui, pendant toute la guerre froide, ont dépensé 1 milliard par jour, ont à présent convaincu d'autres États de refuser d'engager des dépenses relativement insignifiantes pour arrêter le génocide²² » en référence au Rwanda. Malheureusement, il semble que la situation demeure la même au Darfour.

La résolution 1574 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies déclare également « appuyer fermement les efforts faits du gouvernement soudanais et le Mouvement Armée populaire de libération du Soudan pour parvenir à un accord de paix global²³ ». Cette résolution sans conséquence pour les belligérants comme tant d'autres ont été, n'a aucun impact sérieux sur les parties en cause si ces dernières décident de poursuivre leurs affrontements. La résolution poursuit en se félicitant de la poursuite des opérations de la

²¹ Charte des Nations unies, Art 1; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

²² Boutros Boutros-Ghali, *Mes années à la maison de verre* (Paris : Fayard, 1999), p. 210.

²³ Nations unies, Résolution 1574 CSNU, Nairobi, le 19 novembre 2004. para 1.

Commission militaire conjointe, et de l'équipe de surveillance et de contrôle, tout ceci en « attendant la mise en œuvre d'un accord de paix global ²⁴». De plus, les Nations Unies « exige [des deux belligérants] qu'ils mettent un terme à toutes les violences et attaques... ²⁵». Il est de mon avis que sans une intervention armée ou d'une force résolue, les factions et forces opposantes sur le terrain continueront de s'affronter sans merci et surtout sans égards des résolutions des Nations Unies. Cet outil militaire que souhaite l'ONU est-elle cependant disponible à intervenir au Darfour? Devons-nous nous attendre aux mêmes tergiversations que les États membres ont fait preuve lors de la crise au Rwanda? Tout semble indiquer encore une fois que nous ne sommes toujours pas prêt politiquement et dans un contexte de coopération international, à se munir d'outils capables non seulement d'atténuer les situations de crise opposant des forces belligérantes mais de les régler par des moyens dissuasifs peu importe l'endroit du conflit. Cet outil, de toute évidence sous forme d'une force militaire crédible et légitime pourrait entre autres intervenir et mettre un terme aux conflits actuels et décourager l'engagement potentiel de d'autres. La Charte des NU par le biais de son Conseil de sécurité est pourtant tout à fait claire à cet effet comme étant l'autorité appropriée et habilitée à décider d'une intervention militaire. L'ONU est la seule organisation internationale qui peut légitimer une action, allant jusqu'à la coercition et l'intervention militaire au sein d'un État. Cette situation pose toutefois un problème sérieux dans le cas où le Conseil de sécurité est tributaire de ses membres et donc paralysé quant aux actions requises faute de moyens concrets. Pour le moment, seuls des organisations régionales tel que l'Union africaine et quelques États individuels sont parvenus à intervenir au Darfour.

²⁴ *Ibid.*, para 5.

²⁵ *Ibid.*, para 11.

Le Darfour tout comme le Rwanda joue un rôle particulier dans ce domaine. Alors que l'ONU entreprenait la décennie des années 90 avec l'élection d'un nouveau Secrétaire général, M. Boutros-Ghali et qu'on lui avait demandé de revoir la nature des interventions de l'ONU, il avait été jusqu'à compléter son « agenda pour la paix²⁶ » par lequel il avançait l'idée du besoin d'une force armée sous commandement onusien. Le Rwanda a fait chavirer cet agenda, du moins en partie, puisque l'incapacité d'agir du Conseil de sécurité et la directive présidentielle américaine numéro 25²⁷ sont aussi responsables. Force est de constater cependant que sans l'appui militaire des grandes puissances et tout particulièrement celui des États-Unis, il devient très difficile d'intervenir à long terme. Les nations contributrices de troupes prennent tous en considération leurs intérêts nationaux avant l'envoi de ressources sur le terrain. On peut certes conclure que l'impact du Rwanda fut en fait si important comme en fait foi la participation mitigée de forces onusiennes au Darfour qu'aujourd'hui encore toute cette question d'intervention humanitaire demeure en suspens. L'ONU par conséquent a été tassée par les organisations régionales²⁸ et est même menacée de devoir se limiter au maintien de la paix une fois les conflits terminés plutôt que de devenir un acteur principal dans la quête de mesures et d'actions préventives.

L'intérêt du Darfour

²⁶ Boutros Boutros-Ghali, *Mes années à la maison de verre* (Paris : Fayard, 1999), p. 47 à 53.

²⁷ Directive présidentielle américaine, Président Bill Clinton, PDD 25 : *U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*. (Washington 1994).

²⁸ J. Coulon et M. Tessier, *Guide du Maintien de la paix* (Montréal : Éditions Athéna, 2003), p. 31 à 38.

Il est de toute évidence pour les États-Unis que ces derniers n'ont aucun intérêt national dans ce coin de pays, pas plus qu'ils en avaient au Rwanda. Cette non intervention nous laisse donc croire que leurs engagements sont fondamentalement liés avant tout par des bases autres que celles dont fait mention la résolution 180 (II) de l'Assemblée générale du 21 décembre 1947. Dans cette résolution, les Nations Unies reconnaissent que « le crime de génocide est un crime international qui comporte des responsabilités d'ordre national et international pour les individus et pour les États²⁹ ». Plusieurs États membres de l'ONU ont signé cette résolution mais tardent souvent à la respecter. Le Rwanda n'avait que des êtres humains à sauver comme le dit si bien le général Dallaire³⁰. Je conclus que le Darfour présente le même cas ? Le Sous-secrétaire général des Nations Unies pour les affaires humanitaires, Jan Egeland résume bien le mode d'intervention au Darfour. Il évoque que « les horreurs de l'Holocauste qui ont forcé le développement d'outils pour annihiler la violence ont abouti à l'apparition des Conventions de Genève, à la Déclaration des droits humains et aux cours pénales internationales pour protéger les plus démunis³¹ ». Ceci ne semble pas suffire au Soudan. Il poursuit en déclarant que « nous avons et sommes lents à réagir devant la sévérité de la situation qui persiste au Darfour [...] ³²»

²⁹ Résolution 180 (II), Assemblée générale des Nations Unies, le 21 décembre 1947.

³⁰ Roméo Dallaire, *J'ai serré la main du diable : la faillite de l'humanité au Rwanda* (Québec, Libre Expression, 2003), p.188.

³¹ Jan Egeland, Discours prononcé à Washington : *From Holocaust to 9/11 : Responding to today's victims of terror*, OCHA (Washington, 11 septembre 2004).

³² *Ibid.*

Un rapport d'enquête de l'ONU³³ au sujet de la responsabilité des États membres des Nations Unies souligne sans aucun doute la part de responsabilité de chacun. Le rapport dénonce entre autres l'égoïsme et la non-assistance à un peuple en danger de mort. Toutefois, rien ne semble ébranler la communauté internationale qui pourtant demeure très au fait des atrocités commises au Darfour. Il est d'autant plus désolant de constater la non reconnaissance d'un génocide au Darfour par l'ONU qui conclut plutôt « que le gouvernement soudanais et les milices arabes ont commis "de sérieuses violations" de la loi internationale au Darfour, équivalentes à "des crimes de guerre" ou "des crimes contre l'humanité"³⁴ ».

La responsabilité de L'ONU

La Charte est explicite tant sur le rôle de l'assemblée générale, chapitre IV, que sur celui du Conseil de sécurité, chapitre V. C'est au Conseil de sécurité qu'incombe le rôle et les responsabilités d'agir dans le cadre de la menace à la paix et à la sécurité incluant les conflits internes. Par conflits internes on entend être face à un gouvernement qui ne possède pas les moyens ou n'a pas la volonté de faire respecter les droits fondamentaux de sa population conformément à son engagement devant la communauté internationale par le biais de la Charte des NU. C'est au Conseil de sécurité d'interpréter la Charte, de prendre les décisions et finalement de formuler les résolutions qui établiront la nature et l'ampleur des moyens, coercitifs ou non, de même que le chapitre sous lequel le mandat d'intervenir sera émis pour que soit assuré le respect de ces droits³⁵. C'est donc le Conseil qui possède les capacités juridiques

³³ Rapport d'enquête S/1999/1257, 16 décembre 1999, Conseil de Sécurité, Nations Unies, p.14.

³⁴ Poirier, Dominique, et Tainturier, Hélène. Darfour : les sources de la crise, Dans l'Actualité ; accessible à <http://www.radio-canada.ca>; Internet ; consulté le 31 janvier 2005.

³⁵ Charte des Nations unies, Art 42; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

pour évaluer ce qui représente une menace à la paix et à la sécurité, ce qui inclus l'interprétation de toutes les dispositions de traités et de conventions relatives aux droits fondamentaux dont la convention contre le génocide. On peut conclure que sous cette responsabilité, le Conseil de sécurité peut donc agir au détriment des souverainetés de chacun de ses États membres, responsabilité qu'il a trop souvent tardé à prendre.

Le génocide au Rwanda a ainsi forcé l'ONU à redéfinir son rôle et ses responsabilités devant de tels événements. Pour se faire le Secrétaire général, M. Kofi Annan, a officiellement lancée la question à l'Assemblée générale en ces termes: « Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains³⁶ ? »

La souveraineté est un des piliers centraux de la charte des NU (Article 2), et elle demeure jalousement gardée par l'ensemble de la communauté internationale. Cependant, depuis 1945 plusieurs nouveaux États ont vu le jour et plusieurs d'entre eux, bien qu'ils se développent efficacement, ne sont toujours pas capables de faire respecter les droits de l'homme. De plus, l'évolution du droit international a apporté de nouvelles contraintes aux États et du même coup limité leurs libertés d'action, ce qui complique davantage la situation. Cette évolution du droit international doit se poursuivre et la notion de souveraineté d'un État ne

³⁶ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) (Ottawa : Publié par le centre de recherches pour le développement international (CRDI), 2001), p. VII.

saurait permettre de prétendre que celui-ci dispose d'un pouvoir illimité de faire tout ce qu'il veut à sa propre population. « La notion de souveraineté implique une double responsabilité; soit le respect de la souveraineté des autres États ainsi que le respect de la dignité et des droits fondamentaux de ses gens sur son propre territoire ³⁷». Cette notion est cruciale pour établir la responsabilité de l'ONU à l'égard de la protection des citoyens de la communauté internationale dans le cadre d'intervention à des fins de protection humaine.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe certains aspects moraux, juridiques, politiques et opérationnels par rapport à la nécessité, la volonté, l'autorité et la capacité d'intervenir au sein d'un État. Cette dynamique apporte souvent de nombreuses difficultés d'interventions qui sont souvent controversés. Lorsqu'ils joignent les NU, les États s'engagent à respecter l'ensemble de la Charte et ces États passent donc de l'exercice d'une souveraineté de contrôle à une souveraineté de responsabilités, tant envers les autres États qu'envers ses propres citoyens. Ces États sont donc responsables de leurs actes et les NU les imputent donc à rendre des comptes devant la communauté internationale³⁸. À mon avis, il devrait y avoir réciprocité car la Charte rend les citoyens de ces États des citoyens des NU ; « nous peuples des nations³⁹ » et elle rend donc les NU responsables de les protéger. Il en ressort une notion de « responsabilité de protéger » versus le principe de la non-intervention et le respect de cette souveraineté des États.

³⁷ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) (Ottawa : Publié par le centre de recherches pour le développement international (CRDI), 2001), p. 1 à 10.

³⁸ *Ibid.*, p.10 à 12.

³⁹ Charte des Nations-unies, Préambule de la charte ; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

Avec ces changements et la mondialisation de plus en plus omniprésente, la prise de conscience de ces types de conflits internes se fait beaucoup plus rapidement et systématiquement puisqu'ils sont de plus en plus médiatisés. Tous se souviennent des images de la Somalie et plus récemment de celles des journalistes capturés en Irak. Il y a aussi le fait qu'il y a de plus en plus d'organisations non-gouvernementales (ONG) et autres organisations internationales qui rapportent ces crimes contre l'humanité. Ceux-ci demeuraient inconnus par le passé. Dans ce nouveau contexte, où les gestes répréhensibles sont évidents et bien démontrés au monde entier, un débat sérieux doit s'ouvrir sur le manque de volonté politique qui force l'inaction. Il n'est pas plus acceptable de ne pas réagir. Il faut cesser de décider des interventions uniquement en fonction des intérêts politiques de chacun. La solution est de prendre conscience sur les faits, d'agir et d'appliquer le droit international.

Le débat doit donc se tourner vers cette volonté à prévenir les conflits, d'ordre humanitaire ou autres. L'article 55 de la Charte est pourtant explicite à cet égard ; l'ONU doit « créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales », et cet article 55 est encore plus spécifique au para (c) alors qu'il traite du « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous... ». Les énoncés sont clairs. Les actions le sont moins. À la question de savoir si l'ONU possède les moyens de constater que certaines situations nécessitent une intervention plus musclée, il faut obligatoirement répondre oui. Comment alors expliquer l'inaction du Conseil de sécurité au Darfour suite aux leçons apprises au Rwanda? Il faut en fait regarder vers la volonté politique des États membres. La complexité et les différents agendas politiques de chacun des membres de l'Assemblée générale fait en sorte qu'il existe très peu de chance qu'un consensus

soit éventuellement obtenu. Un accord sur les procédures d'interventions militaires serait considéré comme non valide par l'ensemble de la communauté internationale sans l'aval de cette même Assemblée générale. Cependant lorsque l'ONU est paralysée par les considérations politiques de ses membres un message est lancé au monde entier. Ce message de non intervention donne une certaine légitimité à d'autres d'agir, avec ou sans l'accord de l'ONU. Le problème majeur dans ce cas est que les États et les organisations régionales agissent alors à leurs guises et comme ils l'entendent. L'ONU doit donc trouver les compromis pour reprendre et conserver son rôle envers la paix et la sécurité internationale. Le danger, tel que stipulé dans le rapport du 7 juin 2001 du Secrétaire général de l'ONU sur le travail du Conseil de sécurité, c'est qu'avec cette situation particulière, l'hégémonie des grandes puissances, en commençant par celle des États-Unis, il devient possible d'ignorer les directives de l'ONU lorsqu'elles décident d'intervenir sur la scène internationale. Cette situation pose de graves questions qui devront être débattues longuement⁴⁰.

La crise rwandaise a forcé le débat sur cette question de volonté politique afin que soit enfin trouver les moyens pour se prémunir contre des non-sens tels que vécus lors de ce génocide. L'histoire se répète au Darfour. L'ONU a la « responsabilité d'agir rapidement » comme le stipule l'article 24 de la Charte. En plus de la volonté politique, un autre problème survient du fait que les États membres intéressés à intervenir non pas nécessairement la capacité de le faire, donc d'autres États plus nantis doivent assurer la paix et la sécurité comme ce fut le cas de l'intervention des Français au Rwanda .

⁴⁰ A/55/985-S/2001/574 General Assembly Fifty-fifth session, Agenda item 10 Report of the Secretary-General on the work of the Organization Security Council Fifty-sixth year, 7 juin 2001.

Le chapitre 8 de la Charte prévoit une option d'intervention régionale mais encore faut-il qu'il soit appliqué et respecté tel que stipulé. L'ONU qui tente par tous ses moyens de respecter l'article 24 est cependant tributaire des États capables de déployer des efforts et des ressources concrètes sur le terrain. Il est navrant de voir que des considérations politiques, comme celles de l'administration américaine vis-à-vis la crise au Darfour, plongent le Conseil de sécurité dans l'incapacité de remplir son mandat. C'est d'autant plus grave puisque, l'ONU et son Conseil de sécurité possèdent, toute la légitimité et l'autorité de même que le devoir et la responsabilité d'agir. Malheureusement, puisqu'elle demeure tributaire de l'action de ses membres pour réaliser sa volonté sur le terrain l'ONU est devenue inefficace dans bien des cas et est, pour cette raison remise en question dans ses fondements mêmes encore aujourd'hui⁴¹. Pierre Édouard Deldique est particulièrement cinglant envers l'ONU dans son ensemble qu'il qualifie d'idéal inaccessible et qui demeurera inefficace tant que les budgets dévolus au niveau militaire n'auront pas été remplacés par des budgets destinés à sa cause⁴². À son avis même des réformes profondes ne serviraient pas à la rendre efficace. Les propos de M. Benchick⁴³ et le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États CIISE⁴⁴, reconnaissent également cette impuissance du Conseil de sécurité devant les droits et privilèges de ses membres permanents. Plus particulièrement leur droit et menace de veto. Toutefois les auteurs de ces textes ne proposent pas d'abandonner l'ONU pour autant. L'ONU, par son

⁴¹ Pierre-Édouard Deldique, *Faut-il supprimer l'ONU?* (Paris : Hachette, 2003), p.239 à 271.

⁴² *Ibid.*, p. 271 à 283.

⁴³ Madjid Benchikh, *Les organisations Internationales et les conflits armés* (Paris : Éd L'Harmattan, 2001), p 131 à 157.

⁴⁴ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) (Ottawa : Publié par le centre de recherches pour le développement international (CRDI), 2001), p. 56 à 73.

Conseil de sécurité demeure la seule organisation qui jouit de l'autorité et de la légitimité pour préserver les droits de l'homme par des interventions militaires ou autres.

Un autre débat sur les actions timides et peu convaincantes des États membres au Darfour pourrait également voir le jour. Ce débat s'appuie sur la primauté du principe politique de non-ingérence. Cette politique de la CIISE soulève l'idée que le concept de « responsabilité de protéger » doit être substitué au concept de « droit à l'intervention⁴⁵ ». C'est autour de ce point que le débat pourrait également ce faire. Si la communauté a le devoir et la responsabilité de protéger, elle a aussi l'obligation d'empêcher que des crimes contre l'humanité soient commis et donc tenter de les prévenir même au détriment de l'article 2 de la Charte sur la non-ingérence des affaires internes.

Il est évident que le monde a changé de même que les défis auxquels font face les NU. Ces changements obligent ses membres à revoir la nature de ses interventions et tout particulièrement en ce qui a trait aux violations des droits de l'homme par rapport à ce principe de la non-intervention au sein des États. Cette non ingérence a cependant un coût. À la lumière des nombreux éléments que j'ai soulevés et expliqués, je crois avoir démontré que l'échec de l'ONU dans la crise du Rwanda n'a malheureusement pas suffi pour mobiliser la communauté internationale à agir promptement et correctement au Darfour. Cet échec est regrettablement dû à un manque flagrant de volonté politique des grandes puissances peu disposées à céder sur leurs intérêts propres et ce même au détriment de la vie humaine. Vouloir c'est pouvoir. On n'en a décidé autrement.

Je pense avoir également démontré que seul l'ONU peut et doit continuer son rôle, maintenir son autorité et sa légitimité à prévenir des crimes contre l'humanité et d'assurer, instaurer et imposer la paix et la sécurité au sein de la communauté internationale. Elle devra s'ajuster. Les réformes discutées et les débats qui secouent l'ONU doivent se poursuivre pour renforcer son rôle. Le débat est toujours vivant et la recherche de moyens, tel un centre d'analyse et de coordination pour la prévention des conflits, humanitaires et autres, de même que l'étude d'idées innovatrices visant à réduire le manque de volonté politique des grandes puissances sont toujours à l'ordre du jour à l'Assemblée générale. Ce débat sera long et difficile pour l'ONU qui a été très malmené au cours de cette décennie. Je suis toutefois convaincu

Bibliographie

ATLAS MONDIAL, Encarta 2004, CD ROM [CD ROM].2003.

Benchikh, Madjid. *Les organisations Internationales et les conflits armés*, Paris : Édition L'Harmattan, 2001.

Bennet, A.L., et Oliver, J.K. *International Organizations: Principles and issues*, Toronto: Pearson Education Canada, 7th Edition, 2002.

Bertrand, Maurice. *L'ONU*, Paris : Éditions La Découverte, Collection «Repères » no 145, 3e éd.,2000.

Boutros-Ghali, Boutros. *Mes années à la maison de verre*, Paris : Fayard, 1999.

CHARTRE DES NATIONS UNIES ; accessible à <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm> ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

Chesterman, S. *Just war or just peace? Humanitarian intervention and international law*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

COMMUNIQUÉ DE PRESSE AFR/888, HR/4729. World must consider how to respond better should genocide loom again, New-York: United Nations, 7 avril 2004.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide approved and proposed for signature and ratification or accession by General Assembly resolution 260 A (III) of 9 December 1948. Entry into force: 12 January 1951, in accordance with article XIII ; Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; accessible à <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/1.htm> ; Internet; consulté le 22 avril 2005.

Coulon, J, et Tessier, M. *Guide du Maintien de la paix*, Montréal : Éditions Athéna, 2003.

Courrier international. *La crise du Darfour inquiète la France et les Etats-Unis* ; accessible à <http://www.courrierinternational.com/dossier/darfour>; consulté le 24 février 2004.

Dallaire, Roméo. *J'ai serré la main du diable : La faillite de l'humanité au Rwanda*, Québec : Libre Expression, 2003.

Deldique, Pierre-Édouard. *Faut-il supprimer l'ONU?*, Paris : Hachette, 2003.

Directive présidentielle américaine, Président Bill Clinton, PDD 25 : *U.S.Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*: Washington, 6 may 1994.

Egeland, Jan. Discours : *From Holocaust to 9/11 : Responding to today's victims of terror*, OCHA: Washington, 11 septembre 2004.

Hilgermann, Werner et Kinder. *Atlas historique. Édition du millénaire*, France : Perrin, 2000.

Jones Bruce D. *Peace making in Rwanda : the dynamics of failure*, Boulder, Colorado : The International academy. Inc, 2001.

Kuperman, A.J. *The limits of humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*, Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2001.

Minear, L, et Guillot P. *Soldats à la rescousse, les leçons humanitaires des événements du Rwanda*, Paris : OECD, 1996.

Ministère de la défense nationale, Forces armées canadiennes. Les opérations courantes ; accessible à http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_f.asp; Internet ; consulté en avril 2005.

Peninou, Jean-Louis. *Le Soudan déchiré par les guerres civiles : Désolation au Darfour*, Le Monde diplomatique ; accessible à <http://www.monde-diplomatique.fr>; Internet ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

Poirier, Dominique, et Tainturier, Hélène. *Darfour : les sources de la crise*, Dans l'Actualité ; accessible à <http://www.radio-canada.ca>; Internet ; consulté de octobre 2004 à avril 2005.

Programme d'information internationale. *Darfour : le Conseil de sécurité adopte des sanctions contre les parties au conflit*; accessible à <http://www.usinfo.state.gov>; consulté le 12 octobre 2004.

RAPPORT de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), publié par le centre de recherches pour le développement international, 2001.

RAPPORT DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES A/59/285, Implementation of the recommendations contained in the report of the Secretary-General on the causes of conflict and promotion of durable peace and sustainable development in Africa, 20 August 2004.

RAPPORT DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES A/55/985-S/2001/574 General Assembly Fifty-fifth session, Agenda item 10 Report of the Secretary-General on the work of the Organization Security Council Fifty-sixth year, 7 juin 2001.

RAPPORT D'ENQUÊTE: *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, 15 décembre 1999.

Résolution 180 (II), Assemblée générale des Nations Unies, le 21 décembre 1947.

Résolution 872 (S/RES/872 (1993)), Conseil de sécurité de l'ONU, 5 octobre 1993.

Résolution 1574 (S/RES/1574 (2004)), Conseil de sécurité de l'ONU, 19 novembre 2004.

Vaisse, Maurice. *Les relations internationales depuis 1945*. France : Armand Colin, 2002.