

REPUBLIQUE DU BENIN

MISSION PERMANENTE DU BENIN AUPRES DES NATIONS UNIES

63^E SESSION ORDINAIRE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

**DEBAT PLENIER SUR LE RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL SUR LA MISE EN
ŒUVRE DE LA RESPONSABILITE DE PROTEGER**

**INTERVENTION
DE
M. JEAN-FRANCIS R. ZINSOU
CHARGE D'AFFAIRES A. I.
DE LA MISSION PERMANENTE DU BENIN
AUPRES DES NATIONS UNIES**

NEW YORK, LE 28 JUILLET 2009

Monsieur le Président,

1- Ma délégation vous sait gré d'avoir organisé cette séance de l'Assemblée Générale consacrée à un point essentiel des conclusions du Sommet de 2005, en l'occurrence la question de la protection des populations contre les crimes haineux qui portent gravement atteinte à la dignité humaine. Ma délégation adhère à la déclaration faite dans le cadre de ce débat par le Représentant Permanent de l'Égypte au nom des Pays non alignés sous réserve des sensibilités nationales que ma délégation voudrait exprimer ci - après.

2- La dignité humaine ne se marchande pas. L'engagement des Nations Unies envers ce principe doit transcender toute contingence politicienne et doit s'imposer comme une valeur absolue non négociable. Le rapport du Secrétaire Général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger s'inscrit résolument dans cette ligne. Nous n'avons aucune difficulté à partager son analyse et à adopter les trois piliers sur lesquels repose la stratégie proposée. Elle découle de manière intrinsèque des déterminants approuvés par les Chefs d'Etat au Sommet de 2005. Elle découle aussi de l'esprit originel de la Charte des Nations Unies portant les idéaux de paix et de liberté auxquels la Communauté internationale ne peut renoncer.

3- L'interdépendance des trois piliers en fait des composantes indissociables d'un corpus normatif unique en soi. C'est pour cela que ma délégation ne peut s'associer à quelque formule qui impliquerait une mise en parenthèse du troisième pilier. La Responsabilité de protéger ne peut être crédible ni effective sans son troisième pilier qui marque la détermination de la Communauté internationale à agir de manière décisive et résolue pour mettre fin aux crimes concernés et qui sont bien circonscrits. Cette détermination est un puissant facteur dissuasif qu'il importe de rendre crédible si nous voulons vraiment prévenir ce genre de crimes.

4- Les deux premiers piliers ont été pratiqués avec des fortunes diverses, en particulier, depuis la fin de la guerre froide. Confrontée aux conflits et aux catastrophes humanitaires et identitaires, la Communauté internationale a pris conscience du lien existant entre le développement et la paix, la pauvreté et les conflits armés, entre la protection des minorités et l'Etat de droit, entre l'exclusion et la qualité de la gouvernance nationale.

5- Il est heureux que l'octroi de l'aide au développement s'opère de plus en plus dans le cadre d'un dialogue politique multidimensionnel entre les donateurs et les bénéficiaires et s'oriente vers la prévention des conflits armés, la promotion

de la stabilité et la correction des distorsions sociales qui hypothèquent gravement l'avenir des pays affectés. Car l'expérience a montré que les avancées peuvent être annihilées par des conflits destructeurs qui font payer un lourd tribut aux populations civiles que les Etats ont vocation à protéger. L'action concertée menée au sein de la Commission de la Consolidation de la paix en faveur de pays sortant d'un conflit pour éviter une reprise des hostilités et promouvoir la réconciliation nationale est fort méritoire. De même, il importe de mettre en œuvre les principes de Paris sur la transparence et l'efficacité de l'aide au Développement.

6- Le devoir des Gouvernements de protéger les populations sur lesquelles ils exercent leur souveraineté entendue comme le monopole légitime de l'exercice de la violence coercitive, est une responsabilité permanente. Il leur appartient de tout mettre en œuvre pour l'exercice de cette responsabilité conformément aux normes internationales. A cet égard, mon Pays s'honore d'avoir su opérer une transition pacifique à la démocratie en 1990, en faisant l'économie d'une guerre civile donnée pour certaine.

7- En 1990, le Bénin s'est donné une Constitution qui établit la justiciabilité de ses Gouvernants et la responsabilité individuelle des Agents de l'Etat civils ou militaires pour les actes qu'ils posent en tant que tels. Ses institutions démocratiques nationales ont des mandats qui accordent une attention particulière à leur responsabilité pour le maintien de la stabilité du Pays et à leurs fonctions d'instruments de gestion démocratique des différends et d'arbitrage des intérêts des citoyens, sur la base de la consécration de leurs droits et devoirs. Bien plus, la Constitution de 1990 (Article 66) prévoit le devoir de désobéissance civile et l'appel à une intervention militaire extérieure dans le cadre des accords de défense existants en cas de remise en cause non constitutionnelle de l'ordre constitutionnel établi.

8- Les Gouvernements successifs ont eu à cœur la préservation du consensus national constamment fortifié par les vertus d'un dialogue sans exclusion ni exclusive. C'est pour cela qu'un Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur a été institué. Il a vocation à assurer la liaison entre le Pays et sa Diaspora. Un Haut Commissariat à la Gouvernance concertée anime la concertation nationale sur les questions présentant un enjeu vital.

9- De même, l'Assemblée Nationale vient d'adopter une Loi pour asseoir sur une base juridique solide le poste de Médiateur de la République, opérationnel depuis 2006 et qui concourt au respect des droits des citoyens dans leurs relations avec l'Administration. Pour asseoir ces institutions, le Bénin a bénéficié d'une assistance multiforme des Partenaires au Développement, qui continuent de contribuer par diverses activités opérationnelles à l'amélioration des conditions de vie des populations, y compris par la protection des ressources naturelles, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de même que la promotion de la croissance économique pour faire rimer la démocratie avec la prospérité partagée. Les chocs externes engendrés par les crises successives qui ont secoué l'économie mondiale n'ont pas émoussé la détermination du Gouvernement à maintenir le cap sur ses objectifs programmatiques. Il compte sur le soutien constant de la Communauté internationale. Le Bénin est aussi partie prenante à plusieurs réseaux d'échange d'expériences dans le cadre de la coopération sud – sud et apporte une contribution substantielle aux efforts collectifs pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

10- En fervent adepte de la justice internationale, le Bénin reconnaît la juridiction de la Cour Internationale Justice et y fait recours pour le règlement de ses différends internationaux. Il est devenu Partie à Cour Pénale Internationale, dont l'indépendance et la coopération avec le Conseil de Sécurité doivent être renforcées pour en faire un instrument efficace de lutte contre l'impunité et de dissuasion des crimes relevant de la responsabilité de protéger et qui sont tous du ressort de cette cour. Le Secrétaire Général fait bien de le rappeler.

11- Quant au troisième pilier, le Bénin estime qu'il est en parfaite cohérence avec les obligations librement assumées par l'Etat Béninois en vertu de la Charte des Nations Unies et dans le cadre du mécanisme de paix et de médiation de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, de l'Union Africaine et du NEPAD.

12- Le Bénin a été l'un des premiers pays à adhérer au Mécanisme d'Examen par les Pairs institué par le NEPAD. Ce mécanisme porte une dynamique de progrès et de modernisation des sociétés africaines. Il a besoin d'un appui efficace de la Communauté internationale assurer la mise en œuvre des recommandations qui en résultent. Le Mécanisme Africain d'Examen par les Pairs est un cadre privilégié pour l'évaluation des risques potentiels de conflits et la formulation de politiques de prévention active, en conformité avec les prescriptions contenues dans la Résolution 1625

(2005) du Conseil de Sécurité sur la Prévention et le Règlement des Conflits en particulier en Afrique. Cette Résolution, il faut le rappeler ici, a été initiée et négociée par le Bénin pendant son mandat au sein de cet organe dans la période 2004-2005.

13- Le Bénin exhorte particulièrement les Etats Membres à démythifier le troisième pilier et à le resituer dans le contexte du dispositif de sécurité collective instituée par la Charte. Nous avons dans la Charte toutes les bases juridiques pour l'exercice de la responsabilité de protéger conçue comme un mécanisme de réaction graduelle particulièrement face aux menaces à la paix et à la sécurité internationales affectant la dignité humaine.

14- A cet égard, ma délégation voudrait se prononcer sur la nature de l'action coercitive des Nations Unies en application de la Responsabilité de protéger. Le troisième pilier de la Responsabilité de Protéger a été présenté sur cette tribune comme portant entorse à l'article 2 (4) de la Charte. Du point de vue de ma délégation, il s'agit là d'un amalgame malheureux. Car cet Article ne concerne que sinon les guerres d'agression, du moins le recours à la force par les Etats pris individuellement ou collectivement dans leurs relations mutuelles comme moyen de poursuite de leurs objectifs de politique extérieure, de manière incompatible avec les buts et principes de la Charte.

15- L'interdiction du recours à la force contenue dans l'Article 2 (4) implique un engagement de l'Organisation des Nations Unies à s'occuper du règlement des différends de nature à affecter la paix et la sécurité internationales et à adopter les mesures jugées appropriées en fonction des circonstances dûment établies. Un autre corollaire découlant de l'Article 2 (4) tient à la prérogative conférée au Conseil de Sécurité pour constater l'existence d'une menace à la paix ou d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. C'est à dire qu'il lui appartient de déterminer si et par qui les principes et buts de l'Organisation sont violés et de prendre les mesures qu'il juge appropriées pour mettre fin aux actes d'agression comme le prévoit le paragraphe 5 du même Article 2. Ce paragraphe fait explicitement référence à la possibilité pour l'Organisation d'engager une action préventive ou coercitive et enjoint aux Etats Membres de lui donner pleine assistance pour toute action entreprise par elle.

16- Donc, le type de recours à la force évoqué dans le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte est totalement différent de l'emploi de la force entrepris par les Nations Unies ou par les Organisations régionales pour le compte des Nations Unies, pour remédier ou arrêter les violations graves de ses principes cardinaux. Si la Charte ferme la porte à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations entre les Etats Membres, c'est pour ouvrir largement celle du monopole de l'Organisation sur le recours à la force, en s'appuyant sur les ressources des Etats membres. C'est à ce second type d'emploi de la force que se rapporte la responsabilité de protéger. Cette interprétation découle de l'esprit des Chapitres VII et VIII de la Charte. Elle est particulièrement évidente dans l'Article 53 qui stipule qu'aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité. Obligation leur est faite de tenir le Conseil au courant de toute action entreprise ou envisagée pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

17- La Charte va même plus loin en autorisant l'Organisation à faire en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ses principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Outre les mesures préventives ou coercitives, la Charte prévoit même l'exclusion d'un Etat Membre qui enfreint de façon persistante ses principes, et qui serait ainsi mis au ban de la Communauté internationale. Le fait que l'Organisation doive faire en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ses principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales marque le caractère transcendantal de ces principes comme base de l'ordre juridique universel. C'est ce qui explique l'obligation indirectement faite aux Etats non membres de respecter les principes de l'Organisation en la matière.

18- Un Etat qui commet le génocide, l'épuration ethnique, le crime de guerre et le crime contre l'humanité s'expose aux mesures coercitives que l'Organisation peut décider d'entreprendre à son encontre, y compris l'emploi de la force. C'est pour que les Etats ne soient pas amenés face à ces violations graves du droit international positif, à agir unilatéralement que la Charte confère cette charge et cette prérogative à l'Organisation. Car, il ne faut jamais oublier que les groupes humains voire les nationalités qui sont visées par un génocide ou une entreprise d'épuration ethnique ont des amis sinon des liens d'affinités. Les Etats qui se sentent concernés par leur sort peuvent autrement pousser leur sympathie au point

de voir dans la situation un préjudice à leurs intérêts vitaux et y trouver un casus belli, une justification pour une action de légitime défense individuelle ou collective comme se fut souvent le cas dans l'histoire contemporaine.

19- C'est en cela que le génocide présumé ou effectif dans les limites territoriales d'un Etat constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Le Droit international positif et notre conscience collective de l'ordre juridique international existant rejettent l'évocation de la non ingérence dans les affaires intérieures quand il est question de violations massives des droits de l'homme. Cela tient au caractère international des obligations assumées par les Etats en vertu des instruments internationaux auxquels ils sont Parties. Car la notion de pacta sunt servanda (respect de bonne foi des obligations assumées) est un principe fondamental des relations pacifiques entre les Etats.

20- L'exercice de la responsabilité de protéger requiert la présence de motifs objectivement établis. De la même manière qu'il appartient au Conseil de Sécurité de constater l'existence d'une menace à la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, il appartient aussi au Conseil de qualifier les situations pour lesquels la responsabilité de protéger peut être invoquée. Mais, ne nous y méprenons point. L'existence même d'une polémique sur un génocide constitue en soi une menace à la paix et la sécurité internationales et doit ipso facto motiver le Conseil de Sécurité à entreprendre les investigations pour établir les faits. C'est ce qu'il a fait en son temps par l'envoi d'une Commission d'enquête internationale au Darfour. Donc, la Responsabilité de protéger est bel et bien une notion en parfaite concordance avec la Charte des Nations Unies.

21- Le problème réel à régler ne tient pas à l'existence d'une base juridique pour l'action coercitive de l'Organisation mais plutôt à la pratique incohérente du Conseil. Nous en connaissons les raisons en ce qu'elle procède des rivalités géostratégiques qui ont paralysé le Conseil, et qui ont fait qu'il n'a pas été capable de prendre les décisions attendues de lui dans les circonstances appelant son action résolue. Il nous appartient de déterminer les modalités d'application de la Responsabilité de protéger de manière à établir une pratique cohérente, prévisible des Nations Unies en la matière. C'est en cela que se situe le défi à relever pour ne pas faire de la responsabilité de protéger un simple épouvantail.

22- Il y a lieu de se féliciter de la volonté affirmée de la communauté internationale de surmonter les aléas auxquels l'application de la Charte s'est heurtée jusque-là dans le domaine de la protection des populations et des vies humaines. Car c'est le sens des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet de 2005 que nous avons la charge d'opérationnaliser. C'est à cette besogne que nous devons nous atteler, avec un sens aigu de notre responsabilité historique.

23- Ces aléas ont nom l'absence de volonté d'agir de la part de ceux qui en ont la capacité et qui exercent ainsi un pouvoir discrétionnaire sur les décisions en la matière, en faisant primer leurs intérêts du moment. Il ne s'agit pas seulement des Membres Permanents du Conseil de Sécurité. La politique de deux poids deux mesures qui en résultent a gravement porté préjudice à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire Général l'a reconnu dans son rapport. Il y a aussi la difficulté qu'elle rencontre à mobiliser les ressources humaines et les moyens logistiques requis pour faire face aux situations qui exigent une action rapide et résolue.

24- Le manque d'intérêt pour l'action, et l'absence de la volonté d'agir qui en découle ne réduisent en rien le devoir d'agir. D'ailleurs les opérations lancées en Somalie au début de la crise par les Nations Unies détonnent avec l'indifférence manifestée après leur échec et montrent que la Communauté internationale avait bien conscience de sa responsabilité envers les populations de ce pays. Elle reste et demeure aujourd'hui même si les termes de l'équation ont changé.

25- C'est pour cela que ma délégation appelle de ses vœux une force multinationale de déploiement rapide à constituer en vertu de l'Article 45 de la Charte et qui rassemblerait des contingents des cinq régions, sous commandement suprême du Secrétaire Général avec un commandement opérationnel rotatif sur une base régionale et à doter d'un mandat robuste et des moyens adéquats pour s'affirmer comme une puissance internationale crédible. Cette force doit pouvoir être mobilisée et projetée en quelques jours sur les théâtres identifiés dès que la décision d'un tel déploiement aura été prise par l'organe onusien compétent. C'est au Conseil de Sécurité qu'une telle décision appartient en vertu du Chapitre VII.

26- Avec l'affirmation explicite de la responsabilité de protéger, la défaillance du Conseil dans ce domaine est susceptible d'engendrer une situation de crise grave au sein de l'Organisation puisque la contrariété des Etats Membres pour l'inaction du Conseil va croissante et comme la croyance en la capacité de l'Assemblée Générale à le suppléer à cette défaillance en vertu de la Résolution 377(V), intitulée «Union pour le maintien de la paix». Nous avons frôlé une telle éventualité lors de la dernière campagne militaire meurtrière menée contre Gaza.

27- Dans cette optique, nous gagnerons à instituer dans le cadre de la réforme un mécanisme pour réduire l'incidence des rivalités géostratégiques sur le traitement des questions en rapport avec l'exercice de la responsabilité de protéger. Cela peut prendre la forme d'un léger réaménagement procédural consensuel de la gestion des relations entre l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité. Si le Conseil ne parvient pas à prendre une décision appropriée sur une question relevant de la Responsabilité de protéger dans un délai raisonnable qui sera fonction de degré d'urgence, l'Assemblée peut se saisir de la question, le cas échéant, pour se prononcer sur les mesures considérées par le Conseil et pour l'interpeller sur leur adéquation ou inadéquation par rapport aux circonstances qui prévalent. Dans ces conditions, le Conseil de sécurité devrait se prononcer par un vote secret sur la question, excluant ainsi le droit de veto.

28- Si et seulement si le Conseil ne parvient toujours pas à prendre une décision dans le sens de l'intérêt de la Communauté internationale, alors l'Assemblée Générale peut considérer de recourir à la Résolution 377 (V) par un vote à la majorité qualifiée, pour permettre à la Communauté internationale d'assumer ses responsabilités à la mesure des promesses que se sont faites les Peuples des Nations Unies dans la Charte et des obligations qui en découlent pour les Etats.

Je vous remercie.