

Livres et revues

Claude Emanuelli, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Éditions Wilson & Lafleur ltée, Montréal, 1995, 112 p.

Le professeur Emanuelli n'a guère eu de mal, dans son plus récent ouvrage, à convaincre le lecteur de la valeur de son entreprise, à savoir un essai juridique consacré aux opérations militaires des Nations Unies et au droit international humanitaire. En fait, il est difficile de contester que les 70 000 soldats actuellement déployés de par le monde sous les ordres des Nations Unies sont souvent engagés dans des actions militaires dépourvues d'un cadre juridique cohérent du point de vue du droit international humanitaire. On ne peut que déplorer — et l'auteur ne manque pas une occasion de le souligner — l'absence d'engagement clair à respecter ce droit de la part d'une organisation qui, bien qu'elle ait jugé nécessaire de lancer non moins de quinze opérations nouvelles de maintien de la paix depuis 1988, s'est étonnamment limitée à déclarer que les forces de l'ONU sont liées par les principes et l'esprit des règles de droit international humanitaire. Il est indispensable, dans ces conditions, de s'attacher à déchiffrer ce genre de propos sibyllin et de faire des propositions de réforme.

L'étude du professeur Emanuelli ne prétend pas retracer dans le détail l'histoire des actions militaires récentes des Nations Unies, et elle ne se veut pas davantage un traité exhaustif de droit international humanitaire. Cet ouvrage se propose seulement de stimuler le débat, récemment relancé, sur les contraintes humanitaires qui entourent les mesures prises par les Nations Unies pour rétablir la paix et la sécurité internationales. Il se compose de deux grandes parties : la première étudie l'applicabilité du droit international humanitaire à divers types d'actions militaires de l'ONU ; la seconde cherche à recenser les règles spécifiques de droit international humanitaire coutumier applicables à de telles actions, tout en abordant la question délicate de la responsabilité internationale des Nations Unies, lorsque celles-ci donnent lieu à des violations du droit international humanitaire.

La première partie de l'étude, qui concerne l'applicabilité du droit international humanitaire aux actions militaires des Nations Unies en général, commence par une analyse et une classification des plus intéressantes de ces actions, qui continuent à se multiplier sans toujours correspondre, ni à la notion traditionnelle de maintien de la paix, ni au type de mesures coercitives envisagées au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Évitant l'écueil d'un long récit des opérations récentes de l'ONU, qui eût noyé le lecteur dans un flot de détails souvent inutiles, le professeur Emanuelli opère tout d'abord une distinction entre les actions militaires coercitives et non coercitives. Du point de vue opérationnel, les actions coercitives peuvent être entreprises ou autorisées afin de: i) réagir à un acte d'agression; ii) appuyer des opérations militaires de maintien de la paix (c'est la notion dite d'«imposition de la paix»); et iii) réagir à des situations particulières telles que les événements catastrophiques du Rwanda ou les troubles politiques en Haïti, qui ont été qualifiés par le Conseil de sécurité des Nations Unies de menaces contre la paix et la sécurité, sans pour autant qu'il y ait conflit armé.

Les actions militaires non coercitives, quant à elles, comprennent les opérations de maintien de la paix traditionnelles (avec casques bleus). D'un point de vue théorique et juridique, les activités de maintien de la paix ont pour but de prévenir les hostilités. Elles doivent faire l'objet d'un consentement explicite des deux parties au conflit, et sont confiées à des forces légèrement armées et agissant en qualité d'organes subsidiaires des Nations Unies, au sens des articles 22 ou 29 de la Charte. Le maintien de la paix tel qu'il est pratiqué depuis longtemps comporte deux activités principales: a) missions d'observateurs, composées de personnel civil non armé (ayant pour tâche, par exemple, de veiller à l'application d'un accord de cessez-le-feu, de déterminer une ligne de démarcation, de rédiger des rapports sur le retrait de troupes conformément à un accord de paix, etc.); b) activités de forces d'urgence comprenant des contingents militaires des Nations Unies (afin, par exemple, de créer une zone tampon entre les ex-belligérants, de vérifier le respect d'un armistice, de superviser le retrait des troupes, etc.).

En matière d'applicabilité du droit international humanitaire aux divers types d'opérations militaires des Nations Unies, l'auteur fonde son analyse sur les deux prémisses suivantes: premièrement, l'Organisation des Nations Unies est dotée d'une personnalité juridique distincte de celle des États membres et peut donc être un sujet autonome de droit international humanitaire; deuxièmement, les opérations militaires lancées ou autorisées par les Nations Unies relèvent du domaine des conflits armés internationaux, ou en tout cas, peuvent y être assimilées. Que leur exé-

cution soit confiée directement à des forces des Nations Unies agissant au nom de l'ONU, ou à des contingents armés demeurant strictement sous commandement national, ces opérations peuvent soit, de par leur nature même, tomber dans la catégorie des conflits armés internationaux (comme, par exemple, dans le cas d'une opération autorisée par les Nations Unies afin de repousser une agression — situation du type Koweït), soit être traitées comme telles (lorsque, par exemple, des forces de maintien de la paix recourent à la force en situation de légitime défense), soit enfin aboutir à l'« internationalisation » d'un conflit qui était au départ interne (comme, par exemple, une opération d'imposition de la paix dans le contexte de troubles internes — situation du type Somalie).

Après avoir rappelé que l'Organisation des Nations Unies n'est, en tant que telle, partie à aucun traité international relatif à la conduite des hostilités ou à la protection des victimes des conflits armés, la seconde partie de l'étude procède à un rapide survol des quatre Conventions de Genève de 1949 et des deux Protocoles additionnels de 1977, afin de recenser les règles de droit coutumier et les autres principes généraux de droit international humanitaire qui pourraient néanmoins être contraignants pour les Nations Unies dans leurs opérations recourant à la force. Au terme d'une analyse assez longue, le professeur Emanuelli en arrive à réaffirmer, dans les grandes lignes, l'opinion communément acceptée selon laquelle la plupart des principes fondamentaux inscrits dans les textes humanitaires de base, tels que le Règlement de La Haye de 1907, les quatre Conventions de Genève ou le Protocole additionnel I, devraient être considérés comme s'appliquant, par analogie, aux opérations des Nations Unies.

Cette conclusion concerne les règles relatives à la conduite des hostilités, c'est-à-dire le principe selon lequel les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi, l'interdiction de la perfidie, l'interdiction d'employer des armes ou des méthodes de combat propres à causer des maux superflus, l'obligation de faire en tout temps la distinction entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires, l'obligation de donner en temps utile un avertissement dans le cas d'attaques pouvant affecter la population civile, le principe de la proportionnalité dans l'évaluation d'une attaque sans discrimination causant des dommages incidents excessifs, etc. Elle se rapporte également aux règles touchant la protection des victimes de la guerre, à savoir l'obligation de traiter et soigner avec humanité les blessés, malades et naufragés, celle de respecter le personnel sanitaire, les établissements sanitaires ou les navires-hôpitaux, l'obligation après un engagement de rechercher les blessés et les malades et

d'assurer l'inhumation honorable des morts, l'interdiction des représailles contre les personnes, les bâtiments ou le matériel protégés par les I^e et II^e Conventions de Genève, etc. En outre, la plupart des règles régissant le traitement des prisonniers de guerre et la protection des civils, qui figurent respectivement dans les III^e et IV^e Conventions de Genève, semblent s'appliquer également par analogie aux actions militaires des Nations Unies.

À l'opposé — et là encore, l'opinion traditionnelle se voit simplement confirmée —, l'auteur considère que certaines autres dispositions des Conventions de Genève (principalement celles qui concernent les Puissances protectrices, la répression pénale des infractions graves ou l'administration de territoires occupés) présupposent des États belligérants, et seraient donc de toute évidence sans objet et sans effet en cas d'action militaire confiée aux forces armées d'une organisation internationale.

Après la description détaillée et assez technique des règles pouvant s'appliquer aux actions des Nations Unies, le lecteur risque de trouver décevant le traitement pour le moins succinct réservé à la question — délicate entre toutes et méritant véritablement une analyse approfondie — de la responsabilité internationale des Nations Unies en matière de violations du droit international humanitaire par les forces de l'ONU. En effet, l'auteur se contente d'affirmer que, dans le type d'actions désignées au chapitre VII de la Charte, les Nations Unies devraient assumer l'entière responsabilité de tout acte illicite commis par leurs organes subsidiaires, alors que dans les cas d'actions autorisées par les Nations Unies, les actes illicites commis par un contingent national devraient engager la responsabilité individuelle de l'État dudit contingent. Il y a certes là matière à une réflexion plus approfondie, tout particulièrement à la lumière de faits récents, tels que l'attitude contestable des casques bleus néerlandais pendant le massacre de Srebrenica¹.

Dans sa conclusion, le professeur Emanuelli souligne une fois de plus l'ambiguïté qui continue à planer sur la corrélation entre les actions

¹ Certains auteurs, par exemple, seraient favorables à l'idée d'une responsabilité double ou parallèle des Nations Unies et de l'État qui a fourni le contingent, lorsque des actes illicites sont commis dans le contexte d'opérations de maintien de la paix. On trouvera des remarques très pertinentes à ce sujet dans les ouvrages suivants : L. Condorelli, «Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire», 78 *Rivista di diritto internazionale*, 1995, pp. 881-906, et M. Perez Gonzalez, «Les organisations internationales et le droit de la responsabilité», 1988, pp. 85-86. Cf. T. Kamenov, «The origin of state and entity responsibility for violations of international humanitarian law in armed conflicts», in F. Kalshoven et Y. Sandoz (Éd.), *Implementation of International Humanitarian Law*, 1989, pp. 187-193.

militaires de l'ONU et le droit international humanitaire. L'auteur considère que la meilleure manière de résoudre ce problème serait l'élaboration d'une convention internationale spécifiquement consacrée aux questions suscitées par la « présence » militaire — qui est loin d'être un phénomène rare — des Nations Unies sur les points chauds de la planète. Conscient, cependant, des faibles perspectives d'avenir d'une telle entreprise à brève échéance, il considère que la meilleure solution de remplacement pourrait être une déclaration adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU, ou la rédaction d'un manuel militaire des Nations Unies, qui formulerait explicitement les principes et les règles de droit humanitaire applicables aux actions militaires de l'ONU. L'auteur examine les avantages et les inconvénients de ces deux options.

Enfin, il faut mentionner la *Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé*, adoptée en 1994, dont le texte est publié à la fin du livre². On y trouve aussi une bibliographie succincte (au point d'en être presque schématique), ainsi qu'un index.

Dans l'ensemble, ce livre de 88 pages est d'une lecture agréable et aisée. À mi-chemin entre l'analyse juridique approfondie et l'œuvre de vulgarisation, il est à recommander à tout universitaire ou à tout praticien de l'ONU qui souhaiterait disposer d'un ouvrage de référence concis et à jour sur un sujet qui est certainement appelé à compléter les catalogues des textes juridiques déjà publiés, pendant de nombreuses années encore. Son principal mérite ne réside ni dans une formulation originale des questions juridiques ni dans des idées nouvelles, mais plutôt dans la manière subtile et rigoureuse dont il fait le point sur ce débat déjà ancien.

Quelques points mineurs prêtent le flanc à la critique, notamment l'analyse parfois superficielle et plutôt descriptive sur certaines questions, qui risque de laisser insatisfait le lecteur déjà averti, ou encore les références bibliographiques souvent sommaires, pour ne pas dire rudimentaires, sur diverses questions juridiques ou factuelles au sujet desquelles le livre ne donne que peu d'informations (quelque compréhensible qu'elle puisse paraître à celui qui rédige au milieu d'un flux constant de nouvelles récentes, la monographie aurait certes gagné en qualité si l'auteur avait

² On se reportera, pour une analyse critique de ce texte, à C. Emanuelli, « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé: des rayons et des ombres », 99 *R.G.D.I.P.*, 1995, pp. 849-880, et à C. Bourloyannis-Vrailas, « The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel », 44 *I.C.L.Q.*, 1995, pp. 560-590.

évités les fréquentes références à la presse quotidienne et s'était concentré plutôt sur des ouvrages spécialisés). Il faut reconnaître que cela peut être dû seulement au fait que les événements couverts sont extrêmement récents. À cet égard, l'auteur devrait d'ores et déjà envisager la possibilité de mettre son étude à jour par des réflexions sur la suite des événements, comme l'opération de l'IFOR actuellement en cours en ex-Yougoslavie, expérience réellement novatrice qui ne fait que confirmer, si besoin était, que le maintien de la paix internationale exige notamment une inventivité constante dans la recherche de nouvelles solutions sur le plan juridique.

Georges P. Politakis
Assistant à la faculté de droit
Université de Genève

A.P.V. Rogers, *Law on the Battlefield*, Manchester University Press, Manchester et New York, 1996, 170 pages.

Cet ouvrage de 170 pages répond à la plupart des questions que peut se poser un chef militaire en campagne. Il traite des règles juridiques que tous les officiers ayant des responsabilités de commandement devraient connaître et intégrer dans leur processus décisionnel avant de donner des ordres à leurs subordonnés.

Law on the Battlefield n'est ni un manuel ni un traité de droit. Bien que l'auteur, le général de division A.P.V. Rogers, soit lui-même conseiller juridique dans l'armée britannique, le langage précis et concis de son «*Vade-mecum for the military commander*» est à la portée de tous. Il a le mérite d'éclaircir certains éléments assez obscurs du droit des conflits armés, sans devenir pour autant trop spécialisé pour le non-juriste.

Cet ouvrage ne couvre pas tous les aspects du droit des conflits armés. Comme l'indique le titre, l'auteur a choisi de s'en tenir aux règles qui doivent être appliquées sur le champ de bataille, et a donc mis l'accent sur le droit du type «*La Haye*». Les règles du type «*droit de Genève*», c'est-à-dire celles qui protègent les victimes de conflits armés, ne sont pas traitées ici.