

Livres et Revues

Luigi Condorelli, Anne-Marie La Rosa et Sylvie Scherrer (éd.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire / The United Nations and international humanitarian law*, Actes du Colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU (Genève, 19, 20 et 21 octobre 1995), Éditions Pedone, Paris, 506 pp.

Le début de l'histoire de la relation des Nations Unies avec le droit international humanitaire est caractérisé par la méfiance et l'ambiguïté. Ceci a conduit Dietrich Schindler, dans sa conclusion aux travaux de la première séance sur l'élaboration du droit international humanitaire, à parler des trois périodes de cette relation. La première, qui s'est achevée par le tournant décisif de la Conférence de Téhéran de 1968 sur les droits de l'homme. La deuxième, qui voit les Nations Unies intégrer la dimension du droit international humanitaire mais avec les réserves qu'impose la guerre froide. Et la troisième, dans laquelle nous sommes aujourd'hui, amorcée par la guerre du Golfe, caractérisée par une large prise en charge du droit international humanitaire par les Nations Unies et, de ce fait, également par le mélange et la confusion entre le *jus in bello* et le *jus contra bellum*. Aussi, avec l'organisateur du Colloque, le professeur Luigi Condorelli, pensons-nous qu'il y a là « de quoi réfléchir ».

Il ne pouvait y avoir de meilleur moment — le 50^e anniversaire de l'Organisation des Nations Unies — et de meilleur lieu — Genève, berceau du droit international humanitaire — pour entreprendre cette réflexion.

Ces rattachements ont été amplement soulignés lors de la séance inaugurale par les éminentes personnalités réunies sous les auspices de la faculté de droit de l'Université de Genève et, en particulier, par le président du Comité international de la Croix-Rouge, Cornelio Sommaruga, et par M. Vladimir Petrovsky, directeur de l'Office des Nations Unies à Genève. Pour le président du CICR, le plus important aujourd'hui est de « renforcer le respect du droit international humanitaire » ; pour M. Petrovsky, il faut « *realistically acknowledge the need to manage crises* »¹.

¹ Traduction CICR : il faut « reconnaître, avec réalisme, la nécessité de gérer les crises ».

Le ton était ainsi donné aux débats qui se sont structurés autour de trois rôles des Nations Unies par rapport au droit international humanitaire: 1°) celui de l'élaboration du droit international humanitaire, 2°) la mise en œuvre de ce droit et 3°) les Nations Unies en tant qu'acteur dans les conflits armés. Les Actes du Colloque reproduisent cette démarche. J'aimerais d'emblée souligner la richesse d'informations et de pistes de réflexion que j'ai trouvée dans cet ouvrage. Je comprends dès lors que vers la fin des travaux Éric Suy ait osé la qualification dithyrambique de « colloque absolument extraordinaire ». Le mérite principal en revient au choix judicieux des experts invités — fait d'un heureux mélange de praticiens et de scientifiques — et à la haute qualité des rapports et des communications présentés, reproduits *in extenso* dans les Actes.

Les trois rôles des Nations Unies

L'élaboration du droit international humanitaire — Après avoir décrit les méthodes d'élaboration du droit international humanitaire par les Nations Unies, Éric David a, dans son rapport introductif, décrit de façon détaillée les apports significatifs des Nations Unies au droit international humanitaire. C'est là un catalogue de référence très utile. J'ai été particulièrement intéressé par trois axes qui se dégagent des présentations et du débat.

Tout d'abord, le débat consacré à la récente Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (1994). Un traité ambigu, voire dangereux car, comme le remarquait Mahnoush H. Arsanjani, de l'Office des affaires juridiques de l'ONU, « *oscillating between different statuses inevitably creates confusion* »². S'il est en effet nécessaire de préserver l'agent des Nations Unies, on ne peut toutefois se permettre de confondre le travailleur humanitaire et le combattant onusien, au risque de faire perdre au premier la protection spéciale à laquelle il a droit. Pour certains, la réserve à l'égard de ce traité est si forte qu'ils en arrivent à souhaiter que la Convention de 1994 « soit carrément oubliée... » (Condorelli).

Mon attention s'est ensuite portée sur le débat concernant la production accrue de normes par les Nations Unies qui, comme le relevait Éric David dans une comparaison non dénuée d'ironie, sont comme les broches à dents: elles vont de « l'ultra-doux à l'ultra-dur ». Et dans le « doux », le

² Traduction CICR: « un statut fluctuant ne peut qu'engendrer la confusion ».

Conseil de sécurité a été particulièrement prolifique. Mais la quantité n'est pas nécessairement la qualité. Ce qui a permis à Laurence Boisson de Chazournes de critiquer la sélectivité du Conseil de sécurité et de mettre en garde contre le risque que le droit international humanitaire devienne l'« otage des intérêts politiques et diplomatiques ». Le professeur Schindler en a conclu que le « droit international humanitaire a besoin aussi bien de l'apport d'organisations humanitaires, indépendantes et impartiales, qui ont l'expérience du terrain, que de l'appui constant des États et de l'Organisation mondiale ».

J'ai enfin relevé avec satisfaction que, dans la foulée de l'exposé de Christian Dominicé, les participants au Colloque ont reconnu aux règles de base du droit international humanitaire la valeur de *jus cogens*. Autrement dit, dans un éventuel conflit de normes entre des décisions fondées sur la Charte et les principes du droit international humanitaire, les seconds doivent l'emporter.

La mise en œuvre — Je ne cacherai pas que pour l'homme du Comité international de la Croix-Rouge que je suis, cette partie des Actes et donc probablement du Colloque est la plus décevante. En effet, au-delà d'un bon rapport introductif de Michael Bothe qui, notamment à travers cinq situations concrètes — Israël et les territoires occupés, Iran-Irak, ex-Yougoslavie, Rwanda et Burundi —, examine les types et formes d'intervention des Nations Unies pour faire appliquer et respecter le droit international humanitaire, il n'y a que peu d'analyse de l'impact, des forces et des faiblesses de l'action onusienne.

L'accent principal a été mis, et on le comprend dans une large mesure, sur la percée que constitue la création des deux tribunaux pénaux internationaux, l'un pour l'ex-Yougoslavie et l'autre pour le Rwanda. Dans ce sens, les communications des présidents des deux tribunaux, Antonio Cassese et Laïty Kama, ont mis en exergue les développements heureux découlant de cette « juridictionnalisation » — pour reprendre un terme du professeur Condorelli — du droit international humanitaire. Tout le monde avait bien sûr à l'esprit la criminalisation au plan international des violations graves commises lors de conflits armés non internationaux. Mais la contribution la plus substantielle à l'évolution de la pensée et de la norme humanitaire se trouve sans doute dans ce que Cassese a qualifié de « *tremendous amount of thought, analysis and commentary* »³ émanant

³ Traduction CICR : « somme incroyable de réflexion, d'analyse et de commentaires ».

de ces tribunaux. En effet, en deux ans de travail dans leur propre enceinte et, sous leur impulsion, à l'extérieur, on a sans doute produit davantage de nouvelles analyses et proposé de nouvelles pistes qu'au cours des vingt années qui ont précédé.

Mais, pour en revenir aux autres aspects de la mise en œuvre, on reste sur sa faim, même si Hans-Peter Gasser a bien souligné la complémentarité et la coopération nécessaires entre les moyens du système des Nations Unies et le CICR ; et même si Mario Bettati a présenté un utile plaidoyer sur le libre accès aux victimes. La question cruciale reste, comme l'ont posée lors des débats deux étudiants : où était l'Organisation des Nations Unies ? Où étaient les autres humanitaires lors du massacre de Srebrenica ? Quelles leçons en tirer pour une meilleure mise en œuvre du droit international humanitaire à l'avenir ?

Implication des Nations Unies dans les conflits armés — Le thème a été magistralement introduit par Daphna Shraga (Office des affaires juridiques, ONU) dans son rapport intitulé « *The United Nations as an actor bound by international humanitarian law* ». Il a été suivi par la touche pragmatique de Jean de Courten, directeur des Opérations du CICR, qui a parlé de l'action de l'ONU sur le terrain telle que la perçoit le CICR. Le rapport de Daphna Shraga, ainsi que plusieurs communications et interventions, ont fait l'exégèse de l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies. Le principe est heureusement incontesté, l'opinion unanime étant que toutes les règles de comportement essentielles sont opposables au soldat engagé sous la bannière de l'ONU. Une divergence subsiste quant à l'applicabilité des traités dans leur intégralité. Par ailleurs, en ce qui concerne les guerres civiles — que la participation des Nations Unies les internationalise formellement ou non — le rapporteur devait dire que les Nations Unies « *will consider itself bound by not a lesser minimum standard of humanitarian treatment than that which is applicable in international armed conflicts.* »⁴ Le consensus est donc large. C'est pourquoi, avec Condorelli et Jovica Patrnogic, nous pensons que ce qui manque encore aujourd'hui est une proclamation claire et solennelle des Nations Unies, qui devrait notamment emporter l'adoption des lignes directrices préparées par les juristes du CICR et du secrétariat de l'ONU sous le titre de « *Guidelines for UN forces regarding respect for international humanitarian law* ».

⁴ Traduction CICR : « s'estimeront tenues de ne pas appliquer un niveau de traitement humanitaire inférieur à celui qui est applicable dans les conflits armés internationaux ».

Françoise Hampson s'est ensuite livrée à une analyse très stimulante des écueils que rencontrent les différents types d'opérations autorisées ou déléguées par les Nations Unies. Elle en tire notamment la conclusion que plusieurs démarches s'imposent :

- l'adoption d'un corps de règles acceptées par tous ;
- une coopération dans la formation et l'information des différents acteurs ;
- une relecture, en vue d'une compréhension meilleure et partagée, des principes de « neutralité » et d'« impartialité » ;
- le constat que si, dans la guerre du Golfe, les forces coalisées ont largement respecté le droit international humanitaire, on ne le doit pas à la perception d'une responsabilité à l'égard de leur mandant, les Nations Unies, mais « *to the need to keep a diverse coalition together, [...] also [...] to public accountability through CNN* »⁵.

Il reste donc bien du chemin à parcourir même si, avec Michael Bothe, on peut admettre que, dans la stratégie des Nations Unies, la mise en œuvre du droit international humanitaire doit céder le pas à l'autre priorité qu'est le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

S'il est un domaine dans lequel nous pensons avec Theodor Meron que les Nations Unies doivent faire mieux, c'est celui du « *protective role of the United Nations forces* »⁶, notamment de leur rôle concret d'agents chargés de faire respecter le droit international humanitaire. Le Colloque a eu le mérite de le mettre en exergue, mais sans poursuivre plus avant la réflexion.

Les lignes de force du Colloque

Les Actes s'achèvent par les conclusions générales formulées par l'instigateur et principal animateur du Colloque, le professeur Luigi Condorelli. Ce texte reflète, d'une part, la densité des débats du Colloque et, d'autre part, l'acuité de la vision, mais aussi la modestie de Condorelli. C'est plus qu'une synthèse, c'est un programme d'action fort utile autant pour l'homme du terrain que pour celui de la réflexion. J'en ai extrait quelques passages à titre d'illustration :

⁵ Traduction CICR : « à la nécessité de maintenir la cohésion d'une coalition diverse, [...] également à la perception d'une responsabilité envers le public par l'intermédiaire de CNN [...] ».

⁶ Traduction CICR : « rôle protecteur des forces des Nations Unies ».

- l'obligation de l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949 a «la vertu d'exprimer efficacement l'idée que le respect du droit international humanitaire par chacun correspond à l'intérêt — non seulement moral et politique, mais juridique aussi — de tous, ceci impliquant alors que tous les États, et l'Organisation des Nations Unies aussi, ont le droit-devoir de l'exiger»;
- «... le droit international humanitaire doit être vu par le Conseil [de sécurité] comme faisant partie intégrante de ces «principes de la justice et du droit international» auxquels les Nations Unies doivent se conformer dans toutes leurs actions, comme le leur prescrit l'article 1, paragraphe 1, de la Charte»;
- «... il est essentiel de sauvegarder l'espace de l'humanitaire «neutre» en évitant tout danger de confusion entre l'action des organismes purement humanitaires et celle de l'Organisation des Nations Unies, dont les aspects politiques sont inévitables»;
- et finalement: «... il faut saisir toutes les occasions qu'offre le droit de Genève (notamment, les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou les futures réunions périodiques des Hautes Parties contractantes...) pour améliorer les mécanismes existants ou pour les faire fonctionner effectivement lorsqu'ils restent en sommeil». Et, sur ce dernier aspect, le professeur Condorelli de mentionner en particulier les services éminemment utiles que pourrait rendre la Commission internationale d'établissement des faits, constituée par l'article 90 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève.

Quelque 500 pages qui — et c'est plutôt étonnant pour les Actes d'un Colloque — sont d'une structure facile à suivre. Pour nous, cet ouvrage n'est pas qu'une source ponctuelle d'information, c'est une véritable manuel sur les Nations Unies et le droit international humanitaire. Le texte est un mélange de français et d'anglais, selon la langue des intervenants. Pour ceux qui maîtrisent ces deux langues, l'ouvrage en souffre d'autant moins qu'il est assorti d'un excellent index thématique, également bilingue.

Cet ouvrage mérite de figurer en bonne place dans les bibliothèques de l'humanitaire.

René Kosirnik
Directeur adjoint
Droit international et doctrine
CICR