

## Centenaire de la Conférence internationale de la Paix (La Haye, 1899)

La communauté internationale a célébré cette année le centenaire de la Conférence internationale de la Paix qui s'était tenue à La Haye en 1899. Deux événements ont eu lieu dans cette ville en mai 1999 : une réunion des États et une conférence organisée par des organisations non gouvernementales. Une autre réunion gouvernementale s'est tenue à Saint-Petersbourg en juin 1999.

Réunie en 1899 à l'initiative du tsar Nicolas II, la première Conférence de La Haye a fait considérablement avancer la cause du droit humanitaire. En effet, même si les promoteurs de la Conférence avaient mis l'accent sur le désarmement et la prévention de la guerre, c'est surtout en raison des énormes progrès en matière de droit international humanitaire que l'on se souvient aujourd'hui de cette réunion. Parmi les différents traités adoptés par la Conférence, la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, avec la célèbre « clause de Martens », est sans doute le plus important. Révisées en 1907 lors de la Deuxième Conférence internationale de la Paix, les différentes Conventions de La Haye de 1899 et 1907 représentent aujourd'hui des règles de droit coutumier de première importance, même si la matière a entre-temps connu des développements normatifs conséquents, en particulier à travers les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977.

Des délégués du CICR avaient participé à la Conférence de 1899<sup>1</sup>.

### Conférences gouvernementales à La Haye et Saint-Petersbourg

Les conférences de La Haye (18-19 mai 1999) et Saint-Petersbourg (22-25 juin 1999) relèvent d'une initiative conjointe des Pays-Bas et de la Fédération de Russie. Ces deux États ont lancé l'idée d'une commémoration de la Conférence de 1899 en 1996 déjà, lors d'un débat aux

<sup>1</sup> Voir André Durand, *Le Comité international de la Croix-Rouge à l'époque de la première Conférence de La Haye (1899)*, *RICR*, n° 834, juin 1999, pp. 353-363, ainsi que Catherine Rey, *Le*

*CICR et la Conférence de La Haye de 1899*, à paraître prochainement dans le rapport officiel ayant trait aux conférences de La Haye et de Saint-Petersbourg.

Nations Unies<sup>2</sup>. Les deux conférences s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour le droit international et, en fait, en marquent la fin.

Trois rapports ont été commandés par les organisateurs, portant sur les mêmes sujets que ceux qui avaient été traités en 1899 :

- *International Humanitarian Law (Laws of War)*, par Christopher Greenwood ;
- *Development of International Law Relating to Disarmament and Arms Control since the First Hague Peace Conference in 1899 — Especially the Rules and Practices Regarding Verification and Compliance*, par Hans Blix ;
- *The Peaceful Settlement of Disputes : Prospects for the Twenty-First Century*, par Francisco Orrego Vicuna et Christopher Pinto.

C'est bien entendu le rapport sur le droit international humanitaire du Professeur Greenwood qui interpelle tout spécialement le CICR. Ce rapport de près de 100 pages, qui est d'une très grande qualité, dresse un tableau de l'évolution du droit humanitaire de 1899 à nos jours.

Après avoir présenté les travaux de la Conférence de la Paix de 1899, le rapport aborde le champ d'application du droit humanitaire. Il souligne l'importance de toujours faire une distinction entre le droit humanitaire (le *jus in bello*) et le droit qui porte sur l'usage de la force (le *jus ad bellum*). L'auteur propose néanmoins d'examiner plus en détail les rapports entre ces deux branches du droit international. Dans une partie consacrée à la conduite des hostilités, des questions relatives au statut des combattants, à l'usage des armes, à la détermination des cibles, au régime d'occupation et à la guerre sur mer sont discutées. Le chapitre suivant traite d'un sujet d'une importance particulière en droit humanitaire, à savoir les conflits internes. L'auteur y propose que le seuil d'application du Protocole additionnel II de 1977 soit remplacé par celui — plus bas — de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949. En outre, il conviendrait, d'une manière générale, d'améliorer les règles de protection dans les conflits internes.

Un dernier chapitre a trait aux mesures visant à améliorer le respect du droit international humanitaire. L'auteur aborde ainsi la clé de voûte du droit humanitaire, car un droit qui n'est pas mis en œuvre n'a aucune valeur. Il passe en revue les différents mécanismes de mise en œuvre : les

<sup>2</sup> Voir à ce sujet les documents suivants de l'Assemblée générale : A/RES/51/159 du 16 décembre 1996, A/C.6/52/3\* du 15 octobre 1997 (contenant un descriptif détaillé des confé-

rences), A/RES/52/154 du 26 janvier 1998, A/C.6/53/10 et A/C.6/53/11 du 12 novembre 1998 et A/RES/53/99 du 26 janvier 1999.

mesures devant être prises déjà en temps de paix (comme les mesures législatives au plan national et l'enseignement du droit humanitaire), le rôle des Puissances protectrices et du CICR, le mandat de la Commission internationale d'établissement des faits, le rôle des États et des Nations Unies et la répression des crimes de guerre. Il propose en particulier que le rôle du CICR soit renforcé.

Le professeur Greenwood conclut que la qualité des règles du droit international humanitaire mériterait certes, bien souvent, d'être améliorée — en particulier le droit applicable dans les conflits internes — mais que l'aspect le plus important et urgent, de nos jours, est la mise en œuvre effective des obligations établies par ce droit.

Le CICR partage la plupart des conclusions du rapport Greenwood. Il est en particulier de l'avis qu'il serait prématuré de vouloir procéder aujourd'hui à une révision globale du droit international humanitaire. Il s'agirait probablement d'un exercice difficile, à l'issue quelque peu incertaine. En revanche, le CICR est ouvert à des développements normatifs dans des secteurs bien définis, comme ce fut le cas ces dernières années en ce qui concerne certaines armes et la répression pénale des crimes internationaux. Il est aujourd'hui urgent de consolider l'acquis et que les États acceptent sans plus tarder les principaux traités de droit humanitaire<sup>3</sup>.

Enfin, il convient de relever que le rapport Blix sur le désarmement contient de nombreuses références au droit humanitaire ayant trait aux armes.

La *Conférence de La Haye* s'est tenue les 18 et 19 mai 1999 dans le cadre historique du Palais de la Paix. Y ont participé au premier chef les conseillers juridiques des ministères des Affaires étrangères du monde entier. Le CICR était représenté par son président, Cornelio Sommaruga, le directeur du droit international et de la communication, et par l'auteur de ces lignes. Bon nombre de représentants d'ONG étaient également présents.

Présidée par le ministre van Mierlo, la réunion était structurée en deux parties : une séance d'ouverture solennelle et des travaux en groupe. Durant la séance d'ouverture — à laquelle la reine des Pays-Bas a pris part — plusieurs personnalités se sont exprimées, dont le secrétaire général des

<sup>3</sup> Tels les deux Protocoles additionnels de 1977, la Convention de 1980 sur certaines armes classiques avec ses quatre Protocoles, le traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel, le Deuxième

Protocole additionnel à la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels de 1954 — mais aussi le Statut de Rome sur la Cour pénale internationale de 1998.

Nations Unies, le conseiller juridique des Nations Unies, le président du CICR, Cornelio Sommaruga, et la présidente de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le D<sup>r</sup> Astrid N. Heiberg. Dans son bilan d'un siècle de droit humanitaire, le président du CICR a évoqué la richesse et le dynamisme de ce droit qui, ces dernières années, a connu d'importants développements, comme l'interdiction des armes à laser aveuglantes, l'interdiction des mines antipersonnel, l'adoption du Statut de Rome sur la Cour pénale internationale et l'amélioration de la protection des biens culturels en temps de conflit armé. Il a souligné le fait que, même si le droit humanitaire est trop souvent bafoué, il garde toute sa pertinence de nos jours. Encore faut-il qu'il soit enseigné, afin que soit créé chez les porteurs d'armes un « réflexe humanitaire ». Il est nécessaire également de poursuivre les responsables de crimes de guerre<sup>4</sup>.

Après la séance d'ouverture, trois groupes de travail ont débattu en parallèle des trois rapports susmentionnés. Les représentants du CICR ont contribué notamment aux discussions sur le droit international humanitaire et sur le désarmement. Lors de la cérémonie de clôture, les rapporteurs ont présenté un résumé des travaux. Le statut de ces rapports n'était pas très clair, certains participants voulant les faire adopter formellement, contrairement à d'autres. Finalement, les textes en question seront des « documents du Président » et ne feront que refléter les avis exprimés en séance.

La *Conférence de Saint-Petersbourg* (22-25 juin 1999) avait pour titre « Centennial of the Russian initiative: From the First Peace Conference, 1899, to the Third, 1999 ». Les participants à cette conférence, qui avait pour cadre une superbe salle dans laquelle on pouvait sentir le souffle de l'histoire, étaient souvent les mêmes qu'à La Haye, avec en plus une importante participation russe. La délégation du CICR était conduite par Pierre Keller, vice-président, qui était accompagné d'un conseiller juridique de la délégation du CICR à Moscou et de l'auteur de ces remarques.

Lors de la séance d'ouverture, présidée par le professeur Kolodkin, plusieurs personnalités ont pris la parole, dont le secrétaire général des Nations Unies, le vice-ministre russe des Affaires étrangères et le maire de Saint-Petersbourg. Le vice-président du CICR a fait une déclaration sur le thème « La mise en œuvre du droit international humanitaire : le

<sup>4</sup> Ce discours est reproduit sur le site internet du CICR : [www.cicr.org](http://www.cicr.org) ([www.icrc.org](http://www.icrc.org) pour la version anglaise).

grand défi ». Après avoir rappelé l'importance de la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 pour l'ensemble du droit humanitaire, il a évoqué les mesures de mise en œuvre les plus importantes : les mesures à prendre sur le plan national, dont l'enseignement du droit humanitaire, l'obligation des États de contribuer à faire respecter le droit, conformément à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève (à cet égard le vice-président a invité les États à faire preuve d'un peu plus d'imagination), et la répression des crimes de guerre. Le représentant du CICR a aussi présenté les premiers résultats de la campagne du CICR « Les Voix de la guerre »<sup>5</sup>.

Mme Potravnova, présidente de la Croix-Rouge russe et vice-présidente de la Fédération internationale, a également pris la parole.

Trois demi-journées ont été consacrées à un débat sur les trois rapports. Si, à La Haye, l'accent avait été mis sur les aspects normatifs du droit, les discussions à Saint-Petersbourg ont porté avant tout sur sa mise en œuvre. Durant une brève séance de clôture, les présidents des trois séances ont résumé très succinctement les débats, sans qu'aucun document ne soit adopté. Dans ses conclusions, l'Ambassadeur Longva (Norvège) a insisté sur le respect du droit humanitaire, certains développements normatifs étant toutefois désirables. Il a repris plusieurs des points déjà évoqués à La Haye, comme la nécessité de renforcer le mandat du CICR dans les conflits internes.

Le professeur Frits Kalshoven (Pays-Bas) a été chargé de préparer le rapport officiel des deux conférences gouvernementales<sup>6</sup>. Ce rapport sera soumis cet automne à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui consacra une séance plénière à la fin de la Décennie des Nations Unies pour le droit international. Le rapport officiel de la conférence sera aussi transmis à la XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>7</sup>.

### L'Appel de La Haye pour la Paix

Du 11 au 15 mai 1999 (immédiatement avant la conférence gouvernementale) s'est tenue à La Haye la *Conférence de l'Appel de La Haye pour la Paix*. Convoquée par un grand nombre d'ONG, cette réunion de la « société civile », qui a attiré plus de 8000 personnes, a servi de cadre à un

<sup>5</sup> Ce discours est disponible sur le site internet du CICR, cf. note 4 *supra*.

<sup>6</sup> Ce rapport n'était pas encore disponible lors de la rédaction de cet article.

<sup>7</sup> Cela est stipulé expressément dans le document de l'Assemblée générale A/C.6/53/10 du 12 novembre 1998.

débat informel sur de nombreuses questions d'intérêt général touchant non seulement à la paix, mais encore aux problèmes actuels posés par la mise en œuvre du droit international humanitaire. Le CICR a participé activement à plusieurs ateliers sur le droit humanitaire et l'action humanitaire.

La conférence a adopté l'*Agenda de La Haye pour la Paix et la Justice au XXI<sup>e</sup> siècle*. À la demande de la délégation du Bangladesh, l'Agenda de La Haye a été distribué comme document de l'Assemblée générale<sup>8</sup>.

Dans son préambule, l'Agenda de La Haye mentionne l'objectif de l'Appel de La Haye pour la Paix : créer les conditions nécessaires pour que le principal objectif des Nations Unies — préserver les générations futures du fléau de la guerre — puisse se réaliser. Après avoir évoqué les grands thèmes sous-jacents de la conférence, l'Agenda de La Haye présente les principes d'action à mettre en œuvre, dont la plupart interpellent aussi le CICR<sup>9</sup>. Les quelque 50 recommandations ont trait à une multitude d'aspects qui vont de l'éducation à la paix et du renforcement des « capacités locales » à la protection des femmes en situation de conflit armé, l'usage des sanctions économiques et l'élimination des armes nucléaires. De nombreuses propositions concernent directement le droit humanitaire.

### Quel bilan peut-on tirer de ces trois conférences ? Qu'en est-il ressorti de concret ?

Le grand mérite des conférences de La Haye et de Saint-Petersbourg aura certainement été de réaffirmer haut et fort l'importance du droit international — et en particulier du droit international humanitaire. On peut en revanche regretter que peu de nouvelles pistes de réflexion aient été explorées. Pour ce qui concerne le CICR, ses représentants ont été heureux de pouvoir participer aux dernières grandes conférences de ce siècle qui, de surcroît, relevaient directement de son mandat de promoteur et de gardien du droit international humanitaire.

JEAN-PHILIPPE LAVOYER  
 Chef adjoint  
 Division juridique du CICR

<sup>8</sup> Document A/54/98 du 20 mai 1999.

<sup>9</sup> Dont la lutte contre la prolifération des armes légères, la ratification du Statut de Rome sur la

Cour pénale internationale, l'interdiction des mines antipersonnel ou l'utilisation d'enfants-soldats.