

## Études

# La CSCE, simple témoin ou nouveau protagoniste du droit international humanitaire?

Emmanuel DECAUX\*

«Ordre moral, ordre mondial» ? S'agissant de la CSCE, un double décalage, dans l'espace et dans le temps, s'impose à nous. L'ordre de la CSCE, s'il existe, reste un ordre régional. Le nombre des États participants a pu passer de 35 à 53, la géographie physique de la CSCE reste la même et couvre l'espace qui s'étend «de Vancouver à Vladivostock», pour reprendre l'expression lancée par James Baker. Tout le problème est donc de savoir si cet ordre régional - qui est essentiellement un ordre du nord - peut et doit être un ordre universel.

La question est d'autant plus complexe que la nature même du projet de la CSCE a considérablement évoluée en moins de vingt ans. Dans un premier temps, l'Acte final de Helsinki de 1975 marquait le triomphe ambigu de la coexistence pacifique. La logique fondamentale du système restait cependant celle de la guerre froide telle que Raymond Aron l'a synthétisée dans une formule fameuse: «guerre impossible, paix improbable». L'équilibre des blocs en Europe restait en effet fondé sur la stratégie nucléaire. Dans ces conditions, la dissuasion avec sa logique du «tout ou rien» rendait accessoire, voire dangereuse, la prise en compte du droit international humanitaire. La longue réticence des puissances nucléaires à ratifier le Protocole n°1 de 1977 - sur laquelle on aura à revenir - s'explique par là. De même que la faiblesse de la place du droit humanitaire dans les références de la CSCE. En fait la dissuasion régnait en empêchant tout conflit direct en Europe et le droit international humanitaire était relégué aux «conflits périphériques» de la guerre froide. S'il y avait ordre, c'était donc l'ordre immoral de la dissuasion nucléaire.

Le corollaire politique de cette stratégie des blocs était la coexistence pacifique de systèmes opposés. Dans les textes fondateurs de la CSCE, il n'y a pas de légitimité politique. Le premier principe du «décalogue» de Helsinki est l'égalité souveraine des États: «Ils respectent aussi le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ainsi que celui de déterminer ses lois et ses réglemens». Certes, comme tous les textes de la CSCE, cette affirmation ne va pas sans

ambiguïté ni hypocrisie. La souveraineté externe des États est définie par ce principe d'autodétermination, mais rien n'est dit sur la souveraineté interne des peuples: le libre choix par les individus du régime politico-social auquel ils sont soumis...De même, sur le plan des relations internationales, on peut lire le principe comme une condamnation de la «doctrine Brejnev» de la souveraineté limitée - aux lendemains mêmes de l'écrasement du «printemps de Prague» - mais l'Union soviétique y a vu pour sa part la consécration d'un «camp socialiste» sur un pied d'égalité avec le système capitaliste dominant.

Resterait à savoir si cet «ordre régional» socialiste est soumis aux principes de l'ordre mondial ? Le grand apport de Gorbatchev est d'avoir renoncé à la dialectique entre le «droit bourgeois» et le «droit socialiste» en marquant la primauté des «valeurs universelles». Dès lors la CSCE a pu sortir de ses contradictions antérieures pour élaborer, sur la base du consensus des États participants, un ensemble de normes de référence qui reste fondamental, en tant qu'«ordre mondial» et non de simple «ordre régional»<sup>1</sup>

C'est dans ce nouveau cadre que se place depuis 1990 l'esquisse d'un «ordre moral». Sans revenir sur les développements de la CSCE dans ce domaine, il faut rappeler les fortes affirmations de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit: «*Nous nous engageons à édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de nos nations (...) Nos États coopéreront et se soutiendront mutuellement pour rendre irréversibles les acquis démocratiques*». <sup>2</sup> Il s'agit donc bien d'une nouvelle «Sainte Alliance» des démocraties qui remet en cause le principe d'autodétermination des régimes politiques et légitime une intervention dans les affaires internes. En fait au sein de cette «communauté d'États libres et démocratiques de Vancouver à Vladivostock», la notion d'État de droit se dédouble: la CSCE

1 Resterait à préciser le point de vue des États tiers sur cette «appropriation» régionale. On a eu des échos de cette crise de l'universalité, lors de la conférence mondiale des droits de l'homme à Vienne, en juin 1993, avec le risque d'un nouveau clivage nord-sud prenant la suite de l'antagonisme est-ouest.

2 Voir Emmanuel DECAUX, *La CSCE*, Coll. «Que sais-je ? », PUF, Paris, 1992.

\*Professeur à l'Université de Paris X, Nanterre.

devient une Europe des États de droit, un espace juridique commun fondé sur l'existence commune d'États de droit en son sein. Ces deux niveaux étant intrinsèquement liés: l'ordre public européen dépend ainsi de l'État de droit interne, tout en le conditionnant et le garantissant. Tout le problème serait de résoudre les contradictions entre ces deux niveaux, notamment dans l'hypothèse - qui est loin d'être théorique, comme on ne le sait que trop aujourd'hui - d'une remise en cause «démocratique» de la démocratie.

Cette tutelle démocratique qui appartiendrait ainsi à la CSCE, celle-ci va l'exercer de manière inédite, en tant qu'«accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte» ainsi que l'a proclamé le Sommet de Helsinki II, en 1992. Mais la CSCE va elle-même déléguer cette forme de légitimité internationale, en envisageant une collaboration avec toute une série d'organisations régionales, allant de l'OTAN à la CEI «qui s'est déclarée prête à aider la CSCE dans la poursuite de ses objectifs». Avec cette énumération, on court le risque évident de retrouver les «fausses symétries» de la coexistence pacifique. Certes, seules les Nations Unies ou la CSCE peuvent donner le mandat international justifiant une «interposition» sur le terrain, en dehors des hypothèses de légitime défense collective, mais la ligne de partage peut être mince entre une telle interposition internationale et une intervention nationale ou multinationale. Par ailleurs, la règle du consensus au sein de la CSCE a sans doute pour conséquence que le système est guettée plus par la paralysie que par l'interventionnisme. Mais la vigilance s'impose l'autant plus que la légitimité démocratique tant proclamée au sein de la CSCE reste souvent un leurre. Tout se passe comme si l'on était passé du manichéisme idéologique de la doctrine Brejnev à un angélisme démocratique qui rappelle les villages de Potemkine.

À ce jour, la CSCE s'est contentée d'opérations de bons offices et de diplomatie préventive. S'agissant de la plus grave crise qu'elle a du affronter en son sein, elle a donné un «parapluie juridique» aux négociations menées sous les bons offices des Douze, avant que ceux-ci soient à leur tour débordés par la guerre. C'est dans ce contexte évolutif, où l'on est passé de la paix nucléaire à la guerre fratricide, que l'on peut aborder la question plus technique de la place du droit humanitaire dans les textes de la CSCE.

La «solution des problèmes humanitaires» a toujours été au cœur des préoccupations de la CSCE, mais le vocabulaire volontairement vague de la troisième corbeille consacrée à la «coopération dans les domaines humanitaires et autres» a longtemps servi à cacher le débat crucial sur la protection des droits de l'homme<sup>3</sup>. Il s'agissait tout au plus lors de favoriser les «contacts entre les personnes» et le regroupement des familles mixtes. À partir du document de la session principale de Vienne en 1989, cette ambiguïté initiale a été dissipée, avec le recours à la terminologie de la «dimension humaine» de la CSCE. En fait, dans la vision d'une nouvelle Europe réconciliée, qui va dominer brièvement la CSCE au tournant de l'année 1990, l'accent est mis sur les «acquis démocratiques» et les «mesures de confiance», plus que sur les limites du droit humanitaire international« qui

relèveraient d'ailleurs plutôt de la corbeille consacrée aux questions de sécurité.

Toutefois, face aux nouvelles incertitudes, va apparaître avec la référence faite à «l'assistance humanitaire», dans le fil des initiatives françaises menées dans le cadre des Nations Unies à la même époque. Ainsi, à l'occasion de la troisième réunion de la conférence sur la dimension humaine, tenue à Moscou en septembre 1991, peut-on relever une proposition franco-norvégienne sur «les opérations d'aide humanitaire»<sup>4</sup>. Dans ses considérants, la proposition souligne tout à la fois «que toutes les parties à un conflit armé doivent respecter pleinement leurs obligations en vertu du droit humanitaire international» - qui est ainsi évoqué pour la première fois dans un document de la CSCE, à notre connaissance - et «que tous les États doivent faciliter l'apport d'une aide humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence». Après avoir rappelé «les travaux qui sont faits au sein de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne l'aide humanitaire», les États participants visent seulement «dans ce contexte» à accroître leur capacité de réaction. On retrouve la trace de cette initiative dans le document de Moscou qui reprend presque textuellement - on peut toutefois relever que les mots «assistance humanitaire» ont remplacé ceux d'«aide humanitaire» - le dispositif de la proposition franco-norvégienne:

«(39) Les États participants

(39.1) accroîtront leur capacité de réaction et coopéreront pleinement pour que les opérations d'assistance humanitaire puissent être entreprises rapidement et efficacement;

(39.2) prendront toutes les mesures nécessaires pour faciliter un accès rapide aux zones touchées lors d'opérations d'assistance humanitaire;

(39.3) prendront les dispositions nécessaires pour que ces opérations d'assistance puissent être menées à bien»<sup>5</sup>.

En fait, il faudra attendre le Sommet de Helsinki II, le 10 juillet 1992, pour voir consacrer le droit humanitaire dans un document de la CSCE. La Déclaration du Sommet sur «les défis du changement» comporte un long paragraphe aux situations de conflit: «*En temps de conflit, la satisfaction des besoins fondamentaux de l'être humain est en grand péril. Nous ne ménagerons aucun effort pour que ces besoins soient satisfaits et que les engagements humanitaires soient respectés. Nous ferons tout notre possible pour soulager les souffrances en instaurant des cessez-le-feu à des fins humanitaires et pour faciliter, notamment en les protégeant, l'acheminement de l'aide humanitaire sous contrôle international. Nous avons conscience que les problèmes de réfugiés causés par ces conflits exigent notre coopération à tous*» (§.14). De même, dans le chapitre des «décisions de Helsinki» sur la dimension humaine, figure un développement intitulé «droit humanitaire international» où «les États participants»;

4 CSCE/CHDM.17 du 24 septembre 1991, avec le coparrainage de l'Albanie, des États-Unis, du Danemark, de la Hongrie, de la Pologne, de la Suisse et de l'Union soviétique. Puis celui de l'Espagne, de la Grèce, de l'Islande, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Turquie (Add.1).

5 *Op. cit.*, supra note no. 3, p.337. Une brève référence à la situation des journalistes dans les conflits armés, p.336, §.34, rappelle un incident de séance créé à ce sujet par les Soviétiques.

3 Emmanuel DECAUX, *Sécurité et coopération en Europe; recueil des textes officiels de la CSCE (1973-1992)*, La Documentation française, Paris, 1992, p.35 et suivantes. Pour la version anglaise, Arie BLOED, *The Conference on Security and Co-Operation in Europe, Analysis and Basic Documents (1972-1993)*, Nijhoff, Dordrecht, 1994.

(47) rappellent que le droit humanitaire international est fondé sur la dignité inhérente à la personne humaine;

(48) respecteront en toutes circonstances et feront respecter le droit humanitaire international, y compris la protection de la population civile;

(49) rappellent que les auteurs de violations du droit humanitaire international sont tenus pour personnellement responsables;

(50) reconnaissent le rôle essentiel que joue le Comité international de la Croix-Rouge pour promouvoir l'application et l'élaboration du droit humanitaire international, y compris des Conventions de Genève et de leurs Protocoles applicables;

(51) réaffirment l'engagement qu'ils ont pris de soutenir sans réserve le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et les organisations du système des Nations Unies, particulièrement en période de conflit armé, de respecter leurs emblèmes protecteurs, de prévenir l'utilisation abusive de ces emblèmes et, le cas échéant, de prendre toutes les mesures visant à assurer l'accès aux zones concernées;

(52) S'engagent à remplir le devoir qui leur incombe d'enseigner les obligations découlant du droit humanitaire international et de diffuser les informations s'y rapportant<sup>6</sup>.

Avec ce texte adopté solennellement par 52 États participants - la «nouvelle» Fédération yougoslave (Serbie et Monténégro) étant, comme on le sait, «suspendue d'activités» - c'est toute une problématique qui apparaît, ou réapparaît, au grand jour avec la tragédie de l'ex-Yougoslavie. La question du droit humanitaire, longtemps marginale au sein de la CSCE dans l'immuable coexistence d'une Europe paralysée, puis oubliée dans l'éphémère espérance d'une Europe réconciliée, concerne désormais au premier chef une Europe déchirée. Au delà de cette prise de conscience tardive, on peut se demander si la CSCE peut apporter une contribution originale au respect et au progrès du droit humanitaire, où si elle reste vouée à jouer le rôle de caisse de résonance de débats qui ont lieu ailleurs.

Pour tenter d'esquisser modestement des éléments de réponse à cette question, il conviendrait de considérer les réflexions menées dans le cadre de la CSCE mais aussi ses missions sur le terrain.

Un an après le Sommet de Helsinki, la réunion de Varsovie sur «la mise en oeuvre des engagements concernant la dimension humaine de la CSCE», en octobre 1993, a été l'occasion d'un débat très ouvert entre États et ONG<sup>7</sup>. En préparant l'ordre du jour de la réunion, les représentants des

États au sein du «groupe de Vienne» avaient recensé dix points à traiter, le dixième et dernier étant le droit humanitaire international, énuméré après la question des travailleurs migrants (point 8) et celle des migrations involontaires et des réfugiés (point 9)<sup>8</sup>. D'emblée, le modérateur suédois, qui devait jouer un grand rôle dans le succès de la réunion, proposa de regrouper dans un même sous-thème 2 la question de la prévention de la torture (point 1.5), «l'échange d'information sur la question de l'abolition de la peine de mort» (point 4) et le droit humanitaire international (point 10). Bien plus, dès les discours d'ouverture, de nombreuses délégations dénoncèrent «les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international», à l'instar de la Belgique au nom des Douze, plaçant ainsi la question au coeur des débats.

Il revenait à la France de présenter le point de vue des Douze en la matière, en vertu d'un arrangement interne entre les États de la Communauté qui avaient établi pour la première fois des «porte-parole» thématiques. Les discours des Douze comportait deux volets de nature assez différente.

Dans un premier temps, les Douze ont évoqué le droit humanitaire traditionnel, tel qu'il s'est développé depuis un siècle, en soulignant la «participation quasi-universelle» des États aux conventions de Genève. On peut cependant relever deux impasses juridiques dans ce constat: sur la nature coutumière des normes, au-delà même de la codification des conventions de 1949 «qui ont repris les règles, de nature largement coutumière, et les ont complétées» et surtout sur la place des Protocoles de 1977, pour éviter d'ouvrir un débat concernant l'attitude des puissances nucléaires occidentales qui n'ont pas encore ratifié le protocole n°1.

Dès lors, tout logiquement, le raisonnement s'entient, de manière toute statique, au seul droit des traités: «Il convient tout d'abord de rappeler les obligations que les États participants ont contractées lorsqu'ils ont ratifiés des conventions portant sur le droit humanitaire. Il faut préciser que les États participants ayant accédé récemment à l'indépendance ont fait des déclarations de succession. Ils sont donc tenus par les obligations inscrites dans les conventions en cause». Le mot «contractées» n'est lui-même pas très satisfaisant, s'agissant d'obligations qui échappent à la réciprocité, en vertu de l'article 60 §5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>9</sup>. Mais au delà de cette maladresse de vocabulaire, ne peut-on s'interroger *a contrario* sur la portée de cette démonstration: faut-il admettre qu'un État qui n'aurait pas fait un tel acte unilatéral pourrait être délié des obligations du droit international humanitaire. Si l'on peut admettre que la question ne se pose pas pour les États successeurs de l'ex-Yougoslavie, l'économie de moyens dans le raisonnement ne doit pas se transformer en excès de prudence, faisant perdre de vue l'importance des précédents en droit international.

De même, faute d'ouvrir le débat sur la ratification éventuelle des Protocoles, les Douze sont amenés à aborder par un biais le problème des mécanismes de vérification: «La Commission d'établissement des faits, prévue à l'article 90 du protocole 1 aux conventions de Genève a été mise en place et devrait commencer à fonctionner». Après avoir noté que 23 États participants ont fait la déclaration prévue à l'article 90 par laquelle ils ont accepté la compétence de la Commission,

6 *Ibid.*, p.383 et p.441. L'Autriche et la Suisse, avec une dizaine de coparrains avaient déposé une proposition sur la promotion du droit humanitaire. Selon un bon observateur de la CSCE, «Humanitarian law went through with brackets on secondary issues, following new compromise drafts, worked out by Switzerland and Spain, that took in consideration various difficulties voiced by the United States and Turkey», Alexis HERACLIDES, *Helsinki II and its Aftermath*, Pinter, Londres, 1993, p.149.

7 Pour le contexte de la réunion qui devait être «non négociatoire» et «non déclaratoire», Voir, Emmanuel DÉCAUX, «Chronique des faits internationaux», *R.G.D.I.*, (1994) 1, pp.144-148.

8 CSO Vienna Group, *Journal* n°28, annexe.

9 Cf. notre thèse, *La réciprocité en droit international*, LGDJ, Paris, 1980.

les Douze suggèrent en effet qu'«une étude pourrait être entreprise dans le cadre de la CSCE sur les mécanismes qui pourraient permettre aux États participants, non parties au protocole 1, qui le souhaiteraient de faire appel à la commission ou à des membres de celle-ci en cas de violation alléguée des conventions de 1949 ou, éventuellement, des dispositions du protocole auxquelles ils accepteraient à cette fin de se conformer»<sup>10</sup>.

On retrouve la même prudence textuelle dans la référence indirecte qui est faite à la Croix-Rouge. Les Douze commencent en effet par rappeler le rôle des «puissances protectrices» en vertu des conventions: «Les puissances protectrices sont investies de responsabilités importantes telles que l'envoi de délégués auprès des parties à un conflit. Leur rôle pourra par conséquent être rappelé, de même que celui de leurs substituts, parmi lesquels doit figurer en première place le CICR. Nous souhaitons ici réaffirmer l'éminente responsabilité à cet égard du CICR, la légitimité de son intervention dans tous les cas où elle est prévue par les textes»<sup>11</sup>.

Le deuxième volet de l'intervention des Douze visait l'essor récent du droit humanitaire, à travers «le droit à l'action humanitaire. Cette branche du droit est, depuis quelques années, en voie de développement, à l'instar de l'action humanitaire internationale». Dans un effort de clarification de concepts échappant parfois à leurs auteurs, les Douze précisent que «l'action humanitaire concerne les catastrophes naturelles, mais aussi les «situations d'urgence du même ordre»<sup>12</sup>. Cette dernière catégorie comprend également des situations de détresse provoquées par l'homme, mais où le droit humanitaire traditionnel ne trouve pas à s'appliquer, parce que la nature des conflits n'est pas celle envisagée dans les conventions de Genève. On ne doit toutefois pas oublier que chacune des conventions de Genève comporte un article 3 qui définit un nombre de règles minimales qui s'appliquent dans tous les types de conflits.

C'est dans ce contexte onusien élargi, que les Douze évoquent la place de la CSCE qui a, dans ce domaine également, un rôle utile d'impulsion politique à jouer «à ravers des mesures à la fois concrètes, simples et efficaces». Le plan que suggère les Douze est le suivant: «Dans le cadre de la dimension humaine, la CSCE pourrait s'appliquer à la préparation, à titre préventif, des moyens les plus favorables pour créer (l)es couloirs humanitaires. On pourrait songer à:

- la mise en place de procédures formalisant l'exercice de ce droit d'accès (liste de contrôle des démarches, des niveaux de responsabilité, des autorités responsables, des plans d'urgence locaux),

- l'établissement d'une liste des ONG intervenant en cas de catastrophe, afin que l'État «bénéficiaire» ait

connaissance *ex ante* de ces ONG avec leurs spécificités, et leurs points forts,

- l'établissement de points chargés de la collecte de ces informations dans chacun des États».

Enfin les Douze se sont référés à la récente Conférence internationale sur les victimes de guerre qui a demandé à la Suisse de convoquer un comité de suivi chargé d'étudier les moyens de promouvoir le plein respect du droit humanitaire<sup>13</sup>.

Parmi les autres protagonistes du débat, trop nombreux pour être cités ici, il faut faire une place à part à la Suède qui assurait la présidence de la CSCE, lors de la réunion. Par la voix de son sous-secrétaire d'État pour les affaires humanitaires, la Suède a notamment rappelé fortement: «Both humanity and law are at their most fragile in armed conflict. Nonetheless, international humanitarian law lays down norms regarding the conduct of hostilities which are binding on all of us (...) The structures of international law are facing new challenges. The days of clear-cut distinctions between international and internal conflict, or between human rights and humanitarian law, are clearly over». Rappelant que les normes du droit humanitaire, réaffirmées dans le document de Helsinki sont devenues des «engagements de la dimension humaine», la Suède préconise un effort de diffusion, notamment auprès des forces armées des anciens pays communistes, en proposant d'élargir la liste d'experts de la CSCE à cette fin:

«These should include military legal advisers, who play a pivotal role in implementing humanitarian law where it is really put to test, in the education of members of the armed forces and, ultimately, in the field». Ces experts seraient une composante des missions de la CSCE: «Thus the CSCE should spread the word that, parallel to existing human rights norms, humanitarian law requires the protection of civilians and the humane treatment of prisoners of war, imposes restrictions on methods of combat, and, crucially, provides that those who violate these norms are personally accountable for crimes».

Nombre des idées ainsi lancées sont consignées dans le rapport de la réunion de Varsovie qui recense les points d'accord apparus entre les participants et formule des «recommandations informelles» pour les organes compétents de la CSCE:

«De nombreux participants ont jugé nécessaire une meilleure mise en oeuvre des engagements dans le domaine du droit humanitaire international. Certains d'entre eux ont considéré qu'il était important de consolider la base normative de ces engagements, en particulier d'éclaircir et de renforcer les règles du droit international applicables aux désordres et aux tensions internes. De nombreux participants ont souligné l'importance de l'éducation et de la diffusion de l'information et ont appuyé les efforts à la fois bilatéraux et multilatéraux à cet égard.

On a suggéré que la CSCE prenne des mesures concrètes dans ce domaine, mesures qui pourraient consister notamment en des préparatifs visant, à titre préventif, la création de couloirs humanitaires. Il pourrait s'agir entre autres de prendre des dispositions pour donner officiellement effet au droit d'accès, d'établir une liste des ONG qui

10 Il est précisé qu'«une telle procédure pourrait être considérée comme s'inscrivant dans le cadre» des articles 52 de la Ière convention, 53 de la IIème convention, 132 de la IIIème convention et 149 de la IVème convention».

11 Sur le souci du CICR de ne pas «qualifier» les situations, cf. notamment Yves SANDOZ, p.318, in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO, Pédone, Paris, 1986.

12 La formule renvoie aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en la matière: Rés 43/131 et Rés 45/100 qui «fondent le principe de l'accès aux victimes (...) principe qui figure en germe dans les conventions de Genève» mais dont la formulation «a l'avantage de préciser les modalités d'exercice» avec «la création de couloirs humanitaires». Pour un exemple des vifs débats avec le CICR à ce sujet, voir Mario BETTATI, dans «Droit international et droits de l'homme», *cahiers du CEDIN*, n°5, Montchrestien, Paris, 1990, p.96.

13 C'est ainsi que le délégué suisse a pris la parole à la suite du délégué français, pour faire le point de la Conférence.

s'occupent de l'acheminement de l'aide humanitaire et de créer dans chaque État participant des centres chargés de recueillir ces informations.

Plusieurs participants ont mentionné la Conférence internationale pour la protection des victimes de guerre et ont prié le Gouvernement de la Suisse de charger des experts indépendants de réaliser une étude sur les moyens pratiques, pour les États, de promouvoir le respect du droit humanitaire international. En outre, plusieurs participants ont préconisé l'adoption de normes humanitaires minimales sans possibilité de dérogation, qui seraient applicables dans toutes les situations, y compris en cas de désordres et de tensions internes. On a mentionné en particulier l'examen éventuel par l'Organisation des Nations Unies d'une déclaration sur les normes humanitaires minimales;

De nombreuses délégations ont réitéré leur ferme appui au Tribunal international des crimes de guerre afin que celui-ci poursuive les personnes accusées de crimes contre l'humanité en ex-Yougoslavie<sup>14</sup>.

S'agissant des «recommandations informelles» de la réunion, concernant le droit humanitaire international, quatre points spécifiques, de nature et de portée très différentes, sont relevés dans le rapport:

- Les États participants devraient communiquer au BIDDH (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme les noms de conseillers juridiques militaires qui pourraient servir de contacts en qualité d'experts.

- Dans les zones de conflit où des missions de la CSCE sont présentes et où des arrangements institutionnels ont été pris, la CSCE devrait, en coopération avec le CICR, jouer un rôle dans la diffusion d'informations sur le droit humanitaire international.

- Les États participants devraient soutenir l'initiative visant à promouvoir encore une déclaration sur des normes humanitaires minimales dans le cadre des Nations Unies.

- Le Président en exercice devrait examiner sérieusement l'utilité pour la CSCE du rapport actuellement préparé par un groupe intergouvernemental d'experts à l'invitation de la Conférence internationale sur la protection des victimes de guerre, concernant les moyens pratiques de promouvoir l'observation et le respect du droit humanitaire international.

On retrouve l'écho de ces préoccupations, moins de deux mois après, dans la déclaration adoptée par le Conseil des ministres, lors de sa réunion de Rome le 1er décembre 1993. D'emblée, les ministres des affaires étrangères, plaçant la CSCE sous le signe d'une sécurité indivisible;

« ont condamné énergiquement les violations de plus en plus nombreuses des droits de l'homme et du droit humanitaire et les tentatives de certains pays d'acquiescer des territoires par la force. Il faut apaiser de toute urgence les flux croissants de réfugiés et les immenses souffrances humaines que causent les conflits armés. Les ministres ont réaffirmé la responsabilité personnelle des auteurs de crimes contre l'humanité».

Ainsi, dans le vocabulaire même de la CSCE, le double concept des droits de l'homme et du droit humanitaire tend à être de plus en plus intimement associé, au fur et à mesure où l'Europe des États de droit se trouve bafouée par le recours à la force. Ce constat est d'autant plus important en matière de sécurité collective que la CSCE réunit en son sein, sur la base du consensus, les États-Unis et la Russie.

Mais c'est dans les décisions concrètes prises par le Conseil qu'on trouve les implications les plus intéressantes, en dehors des efforts classiques de gestion des crises ou de diplomatie préventive. Abordant les «problèmes régionaux», la CSCE évoque la crise yougoslave, en réaffirmant «la nécessité de rouvrir les aéroports et de créer des couloirs humanitaires et des zones de sécurité». Par ailleurs, la CSCE rappelle que «les auteurs de violations brutales des droits de l'homme doivent en être tenus responsables. Les ministres se sont félicités dans ce contexte que le Tribunal des crimes de guerre ait commencé ses travaux»<sup>15</sup>. S'agissant de la Géorgie, les ministres «se sont engagés à répondre avec générosité aux appels relatifs à une aide humanitaire, lancés notamment par l'Organisation des Nations Unies».

Plus généralement, en décidant de traiter «les questions concernant la dimension humaine en tant que partie intégrante des délibérations relatives à la sécurité européenne», la CSCE introduit un lien nouveau entre droits de l'homme, droit humanitaire et sécurité collective. C'est ainsi que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) se voit désormais confier, parmi ses nouvelles tâches, la «diffusion d'informations d'ordre général sur la dimension humaine et le droit humanitaire international».

Un nouveau champ est donc ouvert à l'action des institutions de la CSCE, en cours de complète restructuration<sup>16</sup>. Mais c'est surtout l'action sur le terrain des missions de la CSCE qui marquera vraiment la place prise par le droit humanitaire, à l'instar des diverses missions envoyées sur le territoire de l'ex-Yougoslavie<sup>17</sup>. Pour autant, comme cet exemple le montre tragiquement, la CSCE n'est qu'un des divers acteurs impuissants de ce drame. Par ses structures mêmes et ses méthodes de travail fondées sur le consensus de tous les États participants, la CSCE réagit à l'événement plus qu'elle n'agit. En ce sens la prise en compte dans ses préoccupations du droit humanitaire est le simple reflet de la détérioration de la situation en Europe. Toutefois, le caractère non-institutionnel de la CSCE, avec des engagements politiques échappant à tout formalisme juridique, lui confère une souplesse d'adaptation rare parmi les organisations internationales. Ainsi, peut-elle s'approprier de nouveaux champs d'action, en fonction des urgences, voire créer un «droit dérivé» en dehors de toute base juridique contraignante mais aussi de tout activisme verbal. Par là, la diplomatie de la CSCE rejoint l'empirisme du CICR, ce qui peut être un gage d'efficacité sur le terrain du droit humanitaire, où les garanties concrètes valent plus que les proclamations générales.

15 *Documents d'actualité internationale*, 1994 n°3, p.46. On notera le vocabulaire assez flottant employé ici. Pour la genèse du Tribunal, voir Alain PELLET, «Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie», *RG.D.I.P.*, (1994) 1, p.7 et suivantes. La mission Corell de la CSCE est à l'origine d'un des projets soumis aux Nations Unies.

16 Pour le point de cette évolution, voir notre Emmanuel DÉCAUX, «La CSCE, au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle», *J.E.D.I.*, (1994), (à paraître).

17 Voir notamment *Le livre noir de l'ex-Yougoslavie*, Reporters sans frontières, Arléa, Paris, 1993.

14 On trouvera la version anglaise du rapport dans *Helsinki Monitor*, 1993 n°4, p.76.