

Études

L'O.N.U. et le droit international humanitaire

Dominique TURPIN*

I.- L'O.N.U.: le retour!

- A.- Une double indifférence initiale.
- B.- Un double rapprochement inéluctable

II.- L'O.N.U.: la dérive?

- A.- La reprise des dispositions du droit international humanitaire traditionnel
- B.- L'évolution controversée vers un «nouveau» droit international humanitaire

La nouvelle donne mondiale issue de l'effondrement du bloc communiste puis de la prolifération de micro-nationalismes qui sapent l'autorité des États - sur laquelle demeure fondée la communauté internationale - entraîne, pour l'O.N.U. et pour le droit international humanitaire, une double conséquence :

L'O.N.U. semble être sortie de la relative léthargie dans laquelle l'avait maintenue l'opposition des blocs. Elle diversifie ses procédures de règlement des différends (conciliation, arbitrage, assistance humanitaire, opérations de maintien ou de rétablissement de la paix etc...), avec en particulier une réactivation du chapitre VII de la *Charte*, due à l'obsolescence du droit de veto¹, et l'idée sous-tendant certaines des quatorze ou quinze nouvelles opérations, dites parfois «de la deuxième génération», intervenues de 1988 à 1994, selon laquelle les «menaces pour la paix et la sécurité internationales» proviennent moins, désormais, de violations massives des droits de l'homme infra-étatiques ou d'infractions graves aux lois de la guerre, au point que son Secrétaire général, M. Boutros-Ghali, a suggéré dans son *Agenda pour la Paix*², la constitution d'«unités d'interposition de la paix».

Le droit international humanitaire semble parfois dépassé par ces formes nouvelles de guerres totales, de violence à l'état pur (hier à Vukovar, aujourd'hui à Gorazde, ... pour ne rien dire du Rwanda !), ses concepts «datent» au point que l'on peut parfois se demander si un certain droit international humanitaire, né voici plus de cent trente ans du côté de Solferino (et encore mis en œuvre de façon satisfaisante lors de la guerre - classique - des Malouines par exemple), n'a pas disparu ces derniers mois du côté de Sarajevo ou de Mogadiscio.³

Pourtant, depuis quelques années, les nations (et d'abord les Nations-Unies) semblent au contraire avoir redécouvert ce droit international humanitaire, après l'avoir bien longtemps ignoré. Mais cette redécouverte s'accompagne de tentatives de redéfinition qui ne sont pas sans danger lorsqu'on prétend, ici ou là, passer, avec le zèle des convertis récents, d'une *assistance* humanitaire qui est tout sauf nouvelle à une *ingérence* armée comme alibi de l'impuissance, celle des États et de leur organisation : l'O.N.U., à *prévenir* les conflits par une action diplomatique appropriée. De plus, cette intervention des États dans la sphère des activités traditionnellement réservées aux O.N.G. neutres et impartiales constitue un mélange des genres : le politico-militaro humanitaire, ou «humanitaire de la canonnière», qui ne présente même pas l'excuse de l'efficacité sur le terrain, comme le montrent, chaque jour hélas, les événements de l'ex-Yougoslavie ou comme le révèle le très discret *Rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie*, récemment remis à M. Boutros-Ghali (cf. la reprise des pillages par les bandes non désarmées après le départ des troupes américaines et le retrait de certaines organisations humanitaires - telles «Médecins Sans Frontières», refusant d'être associées plus longtemps à ce type d'aventure dans laquelle elles risquent de perdre toute crédibilité).

C'est pourquoi, si l'on a pu être tenté d'applaudir à ce retour de l'O.N.U. vers un droit international humanitaire longtemps snobé, on ne peut surtout que déplorer la dérive vers laquelle il semble aujourd'hui mener.

I.- L'O.N.U. : le retour !

À l'indifférence a succédé un rapprochement entre l'O.N.U. et le droit international humanitaire, qui paraissait d'ailleurs inéluctable.

* Professeur à l'Université de Clermont-Ferrand I (France). Président de l'Institut Français de Droit Humanitaire et des Droits de l'Homme

¹ Utilisé 279 fois jusqu'en 1988, les 13 opérations alors menées se fondent de ce fait sur le chapitre VI, voire sur une sorte de «chapitre VI bis» informel, pour constituer des Forces de Maintien de la Paix.

² Doc. A/47 1277, S/24 111, 17 juin 1992.

³ Voir Dominique TURPIN, «L'approche normative : le régime en cas d'obstacle à l'accès aux victimes», Colloque C.E.R.I.C. : *L'aide humanitaire dans le droit international contemporain*, Aix-en-Provence, 8-9 janvier 1993.

A.- Une double indifférence initiale

1 - L'O.N.U. avait mis la guerre hors la loi.

S'il peut sembler paradoxal que la première réglementation internationale des droits de l'homme ait concerné la guerre, c'est peut-être parce qu'après tout celle-ci était considérée comme la situation normale du monde, la paix ne constituant qu'une heureuse mais fugace et fragile exception.⁴ Mais, en 1945, l'O.N.U. s'est formée en se basant sur la mise hors la loi de la guerre et du recours à la force, sauf exceptions (légitime défense : cf. l'article 51 de la *Charte*) et en se consacrant à la protection et à la promotion des droits de l'homme, condition de la sauvegarde de la paix. Dès lors, la guerre étant exclue, à quoi bon la réglementer ? Par exemple, en 1949, la Commission du Droit International décida de ne pas inscrire à l'ordre du jour de ses travaux le droit des conflits armés, estimant que cela eût marqué «une absence de confiance dans la capacité de l'O.N.U. de maintenir la paix et la sécurité».

De même, on ne s'est pas demandé, en 1945, si les éventuelles forces des Nations Unies auraient, à respecter le droit international humanitaire, ni, en 1949, si l'Organisation devait adhérer aux *Conventions de Genève*.⁵ Toutefois, en 1950, à la demande du C.I.C.R., les deux Corées, ainsi que les seize États fournissant des contingents aux forces de l'O.N.U. s'engagèrent à respecter ces *Conventions* dès leur entrée en vigueur⁶ et, à défaut du Conseil de sécurité paralysé par le veto soviétique, l'assemblée générale fit de même en novembre⁷, mais non les forces onusiennes en tant que telles, sur commandement assurant seulement avoir donné des instructions en faveur du respect des principes humanitaires, en particulier à l'égard des prisonniers.

Dès 1960 (intervention au Congo), le C.I.C.R. suggéra que l'O.N.U. adhère formellement aux *Conventions* et, du moins, adopte une déclaration solennelle d'engagement général de les respecter.⁸ Dans le même sens, l'Association de droit international dès 1966, l'institut de droit international en 1971, ou les différentes instances du mouvement Croix-Rouge ont estimé que les Forces des Nations-Unies devaient respecter les principes fondamentaux des *Conventions de*

Genève et tenir compte de ceux inspirant leurs *Protocoles* additionnels ainsi que des règles coutumières du droit international humanitaire

Cependant, l'O.N.U. considère que, politiquement, un débat sur l'adhésion poserait le problème des *Protocoles* (si l'Organisation adhérait à ces derniers, de nombreux États membres protesteraient sans doute ; dans le cas contraire, ce serait une régression du droit international humanitaire) et que, de toutes façons, juridiquement cela n'est pas concevable (l'O.N.U. n'est pas une «puissance», ses forces ne peuvent être qualifiées de «combattantes», elle ne peut faire appliquer les dispositions relatives à la répression des infractions graves etc...).

Ainsi, l'O.N.U. s'est-elle contentée de déclarations ponctuelles, à l'occasion de la constitution de ses Forces de Maintien de la Paix, ainsi que de lettres de son Secrétaire général en réponse à celles du Président du C.I.C.R., pour l'assurer de l'application de l'esprit du droit international humanitaire. Mais, jusqu'à présent, la déclaration générale de principe attendue en la matière n'est pas intervenue et, à notre connaissance, l'envoi de Forces en ex-Yougoslavie ou au Cambodge n'a même pas été précédé de semblables démarches (le Secrétaire général de l'O.N.U. n'ayant écrit en ce sens, ni au C.I.C.R., ni même aux États envoyant des contingents pour leur rappeler leurs obligations de diffuser le droit international humanitaire avant le départ de leurs troupes). Moyennant quoi, on a vu, en Somalie, des forces agissant sous la bannière de l'O.N.U. bombarder un hôpital ou le siège d'organisations humanitaires, ou bien encore tirer sur des populations civiles à partir d'un hélicoptère. «Bavures», sans doute, mais combien révélatrices !

2 - *Le C.I.C.R. s'est longtemps méfié de la politisation des droits de l'homme*: Dès 1864, et à fortiori après 1949, le droit international humanitaire a été fondé sur les principes fondamentaux de neutralité et d'impartialité qui a fait redouter à ses promoteurs de s'engager dans ce que J. MOREILLON a appelé le «champs de mines» des droits de l'homme et de leur politisation.

De plus, même si le droit humanitaire comporte des obligations pour les États en temps de paix (diffusion, incorporation dans le droit interne etc...), il demeure un droit des conflits armés, surtout, et pendant longtemps quasi-exclusivement «internationaux», pendant lesquels certains droits «politiques» peuvent être suspendus, et n'interférant pas ou peu dans les relations des États avec leurs propres ressortissants.

Pas davantage, donc, que l'O.N.U. ne se souciait initialement du droit international humanitaire, le C.I.C.R. ne s'est intéressé sérieusement aux droits de l'homme. Mais cette double indifférence ne pouvait perdurer et, assez vite, les préoccupations des deux organisations ont commencé à se rapprocher.

B.- Un double rapprochement inéluctable

À l'intérêt croissant de l'O.N.U. pour le droit humanitaire a correspondu un intérêt nouveau du C.I.C.R. pour les droits de l'homme.

1 - *L'intérêt croissant de l'O.N.U. pour le droit international humanitaire*: Le droit humanitaire, dont est en charge le C.I.C.R., et les droits de l'homme, relevant de l'O.N.U., reposent tout de même sur un fond de principes

⁴ Voir A. CALOGEROPOULOS-STRATIS - «Droit humanitaire - Droits de l'homme et victimes des conflits armés», *Mélanges Pictet*, 1984, pp. 655-662.

⁵ Voir Y. SANDOZ - «L'application du droit humanitaire par les forces armées de l'O.N.U.», *R.I.C.R.* n° 208, sept./oct. 1978, p. 283 ; D. SCHINDLER - «The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols», *R.C.A.D.I.*, 1979, vol. II, p. 157, note 5 ; et «United Nations forces and international humanitarian law», *Mélanges Pictet*, pp. 521-530 ; ainsi que U. PALWANKAR - «Applicabilité du droit international humanitaire aux Forces des Nations-Unies pour la maintien de la paix», *R.I.C.R.*, mai/juin 1993, p. 245.

⁶ Résolution n° 82 du 25 juin 1950.

⁷ Résolution ACHESON.

⁸ Voir le Mémoire : «Application et diffusion des *Conventions de Genève* du 10 novembre 1961 où, à défaut, il recommande la diffusion et l'application du D.I.H. via chaque État fournisseur de contingents des Forces de maintien de la Paix et demeurant responsables des infractions commises par ceux-ci». Voir aussi la Résolution XXV : «Application des *Conventions de Genève* par les forces d'urgence des Nations-Unies», adoptée par la XXème Conférence internationale de la Croix Rouge (Vienne, 1965), allant dans le même sens ; la Résolution de 1966 de l'Association de droit international invitant l'O.N.U. à déclarer «qu'elle accepte les dispositions des *Conventions de Genève* ... et que toute force des Nations-Unies les appliquera» ; ainsi que la lettre du Président du C.I.C.R. au Secrétaire général de l'O.N.U. du 10 avril 1978, à l'occasion de la création de la F.I.N.U.L. (Liban).

fondamentaux communs - inviolabilité, non-discrimination, sûreté⁹ - dégagés par J. Pictet, qui s'imposent tant sur la base des *Conventions de Genève* (les personnes mises hors de combat et celles qui ne participent pas directement aux hostilités seront respectées, protégées et humainement traitées) que sur celle de la *Déclaration universelle* de 1948 («l'individu se verra, en tous temps, garantir l'exercice des droits et libertés fondamentaux ainsi que des conditions d'existence propices au développement harmonieux de sa personne») ou encore, hors de toute stipulation conventionnelle, sur les «principes du droits des gens tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique» (clause de La Haye) auxquels s'est référée la C.I.J. en 1986 dans l'*affaire des activités militaires et para-militaires au Nicaragua*, principes généraux de la base du droit international humanitaire dont elle a affirmé le caractère coutumier.

Dès 1945, d'ailleurs, les organes de l'O.N.U. avaient souligné l'importance du droit international humanitaire et de nombreuses résolutions de la Commission des droits de l'homme ou de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ont incité les États à adhérer aux *Conventions de Genève* et à leurs *Protocoles additionnels* et à les appliquer. En 1967, le Conseil de sécurité (résolution n° 237) souligna que les droits de l'homme devaient être respectés par toutes les parties à un conflit, lesquelles doivent s'acquitter de leurs obligations issues des *Conventions* de 1949. Par sa résolution n° 2252, l'Assemblée générale accueillit avec satisfaction cette prise de position, souvent rappelée et réaffirmée depuis.

En 1968, à Téhéran, la Conférence internationale des droits de l'homme de l'O.N.U. qualifia pour la première fois le droit humanitaire de «*droits de l'homme en période de conflits armés*» et déclara que ses principes devaient alors prévaloir. Puis, la Résolution 2444 (XXIII) de l'Assemblée générale confirma cette définition et énonça les trois principes fondamentaux à observer en période de conflit armé :

- 1) Le droit des parties à un conflit armé d'adopter des moyens de nuire à l'ennemi n'est pas illimité ;
- 2) Il est interdit de lancer des attaques contre les populations civiles en tant que telles ;
- 3) Il faut en tous temps distinguer entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible.

Selon le document des Nations-Unies intitulé *Le droit international humanitaire et les droits de l'homme*¹⁰, cette résolution «a marqué l'accélération du mouvement visant à réunir en un seul les trois grands courants du droit international humanitaire - Genève, La Haye et l'O.N.U. -. Elle a reconnu l'interdépendance entre les règles visant à protéger les victimes des guerres, l'établissement de règles de combat et la protection des droits de l'homme en période de conflit armé.»

Dès lors, à partir de 1969, le Secrétaire général présente régulièrement à l'Assemblée générale des rapports sur le respect des droits de l'homme en période de conflits

armés (c'est-à-dire sur le droit international humanitaire), en particulier à l'occasion des luttes de libération d'une domination coloniale ou étrangère (Afrique du Sud, Israël). Par exemple, dans son deuxième rapport, en 1970, il a étudié la protection offerte par les instruments internationaux sur les droits de l'homme (les Pactes de New-York) en période de conflit armé, a évoqué la création de refuges pour les civils, l'interdiction des armes chimiques et bactériologiques, la protection des personnes en situation de conflits internes et de guérillas, a affirmé que la IV^{ème} *Convention* devait s'appliquer aux «combattants de la liberté» et être étendue aux conflits non internationaux, ce que réaliseront partiellement les *Protocoles de 1977* etc...

De même, dans une série de résolutions adoptées en 1970, l'Assemblée générale

- a convenue que les droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont acceptés en droit international, continuent de s'appliquer dans les situations de conflit armé

- a préconisé d'élaborer une Convention internationale sur la protection des journalistes en mission dangereuse

- a affirmé que les participants aux mouvements de résistance et les combattants de la liberté devront, s'ils sont arrêtés, être traités comme des prisonniers de guerre

- a condamné les bombardements de populations civiles et l'utilisation d'armes chimiques et bactériologiques

- a considéré que les prisonniers de guerre gravement blessés et malades devaient être rapatriés et que les prisonniers de guerre détenus depuis une longue période devaient être rapatriés ou internés dans un pays neutre

- a demandé qu'un traitement humain soit accordé à toutes les personnes protégées par la III^{ème} Convention de Genève et que les lieux de détention soient régulièrement inspectés par une Puissance protectrice ou une organisation humanitaire comme le C.I.C.R.

- s'est félicitée de la décision du C.I.C.R. de convoquer une conférence sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire applicable en période de conflit armé et a souligné l'importance que revêt l'instauration d'une étroite coopération entre l'O.N.U. et le C.I.C.R.

- a souligné que les habitations, les refuges ou les zones où se trouvent des hôpitaux et d'autres installations utilisées par des civils ne doivent pas être la cible d'opérations militaires ; que les civils ne devraient pas être victimes de représailles, de transferts forcés ou d'autres atteintes à leur intégrité

- a déclaré que la fourniture de secours internationaux aux populations civiles est conforme à la Charte des Nations-Unies, à la déclaration universelle et à d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Depuis cette époque, le Secrétaire général a rédigé sept rapports sur l'état d'acceptation des *Protocoles de 1977*, d'autres sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes spécifiques, sur la protection des journalistes, sur l'emploi du napalm et autres armes incendiaires etc... On citera

⁹ Voir J. MOREILLON - «Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, Paix et Droits de l'Homme», VI^{ème} Table ronde sur les problèmes actuels du D.L.H. et Symposium Croix-Rouge, San Rémo, 5/8.9.1979, 16 pages.

¹⁰ Fiche d'information n° 13, 1992.

également, sans prétendre à l'exhaustivité, la résolution 41/72 de 1986, où l'Assemblée générale,

«convaincue de la pérennité de la valeur des règles humanitaires ... applicables en cas de conflit armé, demande à tous les États parties aux Conventions de Genève d'envisager de devenir également parties aux Protocoles additionnels à une date aussi rapprochée que possible».

De même, en 1990, lors de la 46^{ème} session, la Commission des droits de l'homme, par sa résolution 1990/60, a reconnu le rôle vital du C.I.C.R. pour la diffusion du droit international humanitaire et invité tous les États membres «à prêter une attention particulière à l'enseignement à dispenser à tous les membres des forces de sécurité et autres forces armées et de tous les organes chargés de faire respecter la loi au sujet des normes internationales relatives aux droits de l'homme et du droit international humanitaire applicable en cas de conflit armé». Enfin, la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a déploré, par sa résolution 1989/24 sur «Les droits de l'homme en période de conflit armé», les nombreuses violations dont fait l'objet le droit international humanitaire. Puis, lors de sa 43^{ème} session, en août 1991, elle a publié un nouveau rapport sur cette question (point 4 de l'ordre du jour).

2 - L'intérêt nouveau du C.I.C.R. pour les droits de l'homme:

À vrai dire, le droit international humanitaire a évolué dans le sens inverse des droits de l'homme et ce double mouvement a favorisé leur rapprochement : alors que les droits de l'homme, initialement abstraits et universels, vont de plus en plus vers la protection de catégories de personnes, de situations ou de droits concrets et spécifiques, le droit international humanitaire, d'abord étroitement limité (blessés, malades, naufragés), n'a cessé d'élargir son champ d'application (prisonniers, personnes civiles, conflits armés non internationaux) jusqu'à viser, finalement, en quelque sorte toutes les personnes qui souffrent et réclament secours ou protection (y compris les victimes de catastrophes naturelles ou autres situations d'urgence du même ordre, est-à-dire les victimes internes d'oppressions politiques).

En ce sens, un an après la résolution onusienne de référence, la 21^{ème} Conférence internationale de la Croix-rouge adopta, en 1969, la *Déclaration d'Istamboul*, dans laquelle on peut lire que :

«L'Homme a le droit de jouir d'une paix durable ; il doit avoir une vie digne d'être vécue dans le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales... Ce but ne peut être atteint que si les droits de l'homme, tels qu'ils sont énoncés et définis dans la déclaration universelle et les Conventions humanitaires, sont respectés et observés».

L'adoption des *Protocoles* de 1977 devait, bien entendu, renforcer singulièrement cette orientation nouvelle : par exemple, l'article 72 du *Protocole I* affirme sa vocation à compléter la IV^{ème} *Convention* ainsi que les autres normes applicables du droit international qui régissent la protection des droits fondamentaux de l'homme pendant un conflit armé de caractère international. Et, surtout, l'article 75 de ce *Protocole I* accorde une protection minimale à toute personne bénéficiant pas de la garantie de la IV^{ème} *Convention*, est-à-dire aux propres ressortissants des États belligérants et

à ceux des États non liés par cette *Convention* ainsi qu'aux personnes pouvant être exclues de ces garanties (car suspectées d'espionnage, de sabotage etc...) et à toute personne ayant pris part aux combats sans avoir le statut de combattant (mercenaires etc...) : ce faisant, il introduit dans le droit international humanitaire des dispositions déjà existantes en la matière dans le pacte sur les droits civils et politiques (art. 4), la *Convention européenne des droits de l'Homme* (art. 15), la *Convention américaine* (art. 27), relatives à l'existence d'un noyau dur des droits de l'homme, auxquels on ne peut déroger en aucune circonstance.

Quant au *Protocole II*, entrant dans la sphère des relations internes, il vise directement la protection des droits de l'homme en période de conflit armé¹¹, et son préambule rappelle d'ailleurs que : «Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme offrent à la personne humaine une protection fondamentale», avant de développer les garanties fondamentales d'un traitement humain en toutes circonstances, déjà posé par l'article 3 commun aux quatre *Conventions de Genève*.

À partir de là, il est clair que les institutions du droit international humanitaire ne peuvent plus ignorer la question des droits de l'homme, car tout se tient : ainsi, la 24^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge lança, en 1981, l'«appel de Manille», exprimant ses alarmes devant «les violations des règles du droit des gens et des principes humanitaires, ainsi que devant le développement de la violence et du mépris des droits de l'homme dans le monde». Dans cette optique, le Conseil des délégués de la Croix-Rouge affirma, le 14 octobre 1983 (résolution n° 4), qu'il faisait sien «l'idéal selon lequel les droits de l'homme doivent être respectés», ajoutant cependant que «la Croix-Rouge doit encore préciser quelles sont les possibilités, les priorités et les limites spécifiques qui sont les siennes dans le cadre de l'action visant à assurer le respect de ces droits».¹² De plus, cette résolution confiait à la Commission Croix-Rouge et Paix le soin d'étudier un changement éventuel de son mandat et de son titre, pour y inclure les droits de l'Homme, et encourageait les Sociétés nationales à «étudier de manière plus approfondie les activités visant à favoriser les droits de l'homme», ce que firent certaines (scandinaves en particulier), plus que d'autres, réticentes devant les risques de politisation découlant d'une telle démarche.¹³

Au terme de cette double évolution, qui devait d'ailleurs conduire le C.I.C.R. à accepter un siège d'observateur à l'O.N.U. le 16 octobre 1990¹⁴, la personne humaine bénéficie donc d'une double protection : par le système onusien des droits de l'homme et par le système C.I.C.R. du droit international humanitaire. Systèmes complémentaires encore que non solubles l'un dans l'autre, entraînant parfois des chevauchements (situations ou personnes bénéficiant d'une double protection, générale et

11 Voir J. JUNOD, «Les droits de l'homme et le *Protocole II*», *R.I.C.R.*, sept/oct. 1983, p. 254.

12 *Document de travail du C.I.C.R. et du Secrétariat de la ligue des Sociétés de Croix-Rouge*. «La Croix-Rouge et les droits de l'homme». Genève, août 1983, 128 p.

13 Voir le rapport introductif de H.J. SCHILLING à la *Xème Table ronde sur les problèmes actuels du D.I.H.*, San Rémo, sept. 1984 ; ainsi que le Congrès de San Rémo de septembre 1986. «La paix et les actions humanitaires».

14 Résolution A/45/6 de l'Assemblée générale, 45^{ème} session, 31^{ème} séance plénière.

spécifique, une partie des droits de l'homme étant applicable pendant les conflits et certaines dispositions du droit international humanitaire - articles 75, 76, 77 du Protocole I ; 4, 5 et 6 du Protocole II - en temps de paix), tout en laissant subsister quelques lacunes (situations de troubles et tensions internes, juste couvertes par l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et par le noyau dur des droits de l'Homme auxquels on ne peut déroger), faute d'une règle «d'automatisme» d'application de l'un de ces corpus juridiques lorsque l'autre ne fonctionne plus (par exemple du droit international humanitaire chaque fois que les droits de l'homme sont suspendus).

Cependant, s'intéressant au droit international humanitaire, l'O.N.U. a pu déplorer les lacunes de sa mise en œuvre effective pendant les conflits, puisque reposant sur le consentement des belligérants, tandis que celle des droits de l'homme est confiée à des organes permanents, assurant une juridiction obligatoire, sur initiative d'États-tiers et sans que les États violateurs puissent empêcher le déclenchement des procédures. Cette nécessité du consentement en droit international humanitaire résulte simplement de ce que le principe de souveraineté des États l'emporte encore - quoique de moins en moins, ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes, cf. infra - sur le principe d'humanité. Elle ne doit cependant pas être surestimée car elle demeure soumise au principe de la bonne foi, c'est-à-dire conditionnée par le respect des droits que ces États ont reconnu à leurs ressortissants victimes d'un conflit sur la base, notamment, des Conventions de Genève et des Protocoles.

Ainsi, par exemple, l'article 78 du Protocole I oblige un État en guerre à donner son consentement à une action de secours de caractère humanitaire, impartial et non discriminatoire, si la population civile se trouvant sur son territoire est insuffisamment approvisionnée en biens essentiels à sa survie et, déjà, les articles 23 et 59 de la IV^{ème} Convention imposent à toute Puissance occupante d'accepter les actions de secours si la population est insuffisamment approvisionnée. Quant aux conflits internes, l'article 18-2 du Protocole II spécifie que :

«Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Partie contractante concernée».

Certes, cette disposition subordonne les actions de secours à des conditions impérieuses (impartialité etc...), sans lesquelles elles constituent des actes hostiles et des ingérences illicites dans le conflit, c'est-à-dire dans les affaires intérieures de l'État¹⁵; certes aussi, c'est le consentement du seul gouvernement légal qui est ici exigé et non celui de la partie rebelle, mais il convient de rappeler, une fois encore, que ce Protocole n'est qu'additionnel aux Conventions de Genève, dont l'article 3 commun fonde le C.I.C.R. ou toute autre organisation humanitaire impartiale à pénétrer sur le territoire

de l'État en question «sans l'accord» de son gouvernement (même si, en pratique, le C.I.C.R. préfère obtenir ce consentement).¹⁶

II.- L'O.N.U. : la dérive ?

Ce que nous venons de rappeler au sujet du consentement aux actions de secours montre qu'en réalité beaucoup de concepts que l'on semble réinventer depuis quelques années existent déjà dans le droit international humanitaire traditionnel, en particulier pur tout ce qui concerne l'assistance. Cependant, la reprise de ces notions dans le cadre onusien aboutit à les modifier, dans un sens pas toujours très heureux, et c'est en particulier le cas de celle d'ingérence humanitaire.

A.- La reprise des dispositions du droit international humanitaire traditionnel

1 - L'assistance humanitaire et le droit d'initiative

Le droit d'initiative, conventionnel¹⁷ ou extra-conventionnel¹⁸, autorise depuis longtemps le C.I.C.R. ou tout autre organisme humanitaire impartial à porter secours aux victimes de conflits armés et à toute personne souffrante, avec ou sans le consentement des États souverains, mais plutôt avec en pratique car c'est la condition de l'efficacité réelle (# médiatique) de ces actions de secours, bien préparées par une activité diplomatique (le plus souvent discrète) adéquate.¹⁹

Dès lors, les résolutions 43/131 et 45/100 adoptées les 8 décembre 1988 et 14 décembre 1990 par l'Assemblée générale des Nations Unies, relatives à «l'assistance aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre» et proposant l'étude de la mise en place de corridors humanitaires pour favoriser l'accès aux victimes présentent peut-être l'intérêt «d'élargir» le champ d'application du droit international humanitaire, qui a d'abord concerné exclusivement les combattants, puis les non-combattants, puis les populations civiles, puis les conflits armés non internationaux, puis enfin, avec ces résolutions, diverses situations d'urgence et de détresse «en dehors» de tout conflit armé (encore que, répétons-le, le droit d'initiative extra-conventionnel permette déjà, depuis longtemps, au C.I.C.R. d'intervenir, dans des conditions de neutralité, d'indépendance et d'impartialité non discutées).

À la limite, on pourrait donc parler de trois phases, trois âges, trois générations successives de notre objet d'études : 1) Le droit de la guerre *stricto sensu* ou «droit de La Haye» ; 2) Le droit des conflits armés ou «droit de Genève» ;

16 Voir les Commentaires des Protocoles, p. 841, par. 2805, note 1 ; ainsi que D. PLATTNER «L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire : évolution et actualité», R.I.C.R. n° 795, mai/juin 1992, p. 259-274 ; et M. TORRELLI «De l'assistance à l'ingérence humanitaires ?», R.I.C.R. n° 795, mai/juin 1992, p. 238-258.

17 Articles 3 commun, 9, 9 et 10 des quatre Conventions de Genève ; 5-3 et 81 du Protocole I ; 18 du Protocole II.

18 Statuts du C.I.C.R. ou du Mouvement international de la Croix-Rouge, art. 5, par. 2-d.

19 Voir F. MAURICE, «L'ambition humanitaire», R.I.C.R. n° 796, juillet/août 1992, p. 377-387 ; et Y. SANDOZ «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on ?», R.I.C.R. n° 795, mai/juin 1992, pp. 225-237.

15 Voir la résolution sur la protection des droits de l'Homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États adoptée le 13.9.1989 par l'Institut de Droit International (Annuaire de l'I.D.H., 1990, vol. 63-II, p. 344-345) et, déjà, par la C.I.J. dans l'affaire des activités militaires et para-militaires au Nicaragua le 27.6.1986 (Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, La Haye, 1986, p. 125, par. 243).

3) Le droit international humanitaire²⁰ *lato sensu*, qui est à la fois celui du C.I.C.R. à titre conventionnel, ou de tout autre organisation humanitaire impartiale, mais aussi, désormais, celui de l'O.N.U., c'est-à-dire des États ce qui, comme nous le verrons, modifie quelque peu les données du problème.

Du reste, ces résolutions onusiennes ne remettent nullement en cause la souveraineté des États. La première, par exemple, «réaffirme la souveraineté des États, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États et reconnaît que c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes se produisant sur son territoire». Mais, par une application du principe de subsidiarité que nous, Européens, connaissons bien depuis Maastricht, elle donne aussi, en cas de carence de l'État territorialement concerné, un fondement et une justification à l'intervention d'urgence d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

Comme l'écrivait un des «Pères fondateurs» de ce nouveau droit international humanitaire, Mario Bettati, il n'existe en effet aucun risque de confusion entre «cortèges d'ambulances et divisions blindées», stéthoscope et périscope, entre intervention humanitaire et militaire (à ce stade, et même si la logistique des forces militaires peut être utilisée). Ainsi que l'a relevé à cet égard l'Institut de Droit International dans la résolution finale de son Congrès de Saint-Jacques de Compostelle, le 14 septembre 1989 : «L'offre de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures des États» et on a pu lui trouver des fondements, et dans le droit international humanitaire classique, et dans le droit international général, par transposition des notions de droit de mouillage et de libre passage inoffensif dans les eaux territoriales d'un État des articles 17 et 18 de la *Convention de Montego Bay sur le droit de la mer* de 1982.

Simplement, il me semble que ces résolutions, d'une part ont peut-être obscurci le débat au niveau théorique «droit» ou «devoir» ; d'«assistance» ou d'«ingérence» ; visant les États ou les O.N.G. ? On ne sait pas toujours bien de quoi on parle et ces mélanges peuvent avoir certains effets fâcheux). D'autre part, sur un plan politique, la prudence de leur formulation, due aux concessions qu'il a fallu consentir à certains États, notamment du Tiers Monde, réticents montre que l'*élargissement* du droit d'assistance - si tant est qu'il ait eu lieu - s'est fait au détriment de son approfondissement et consacrer peut-être même un certain recul par rapport au droit international humanitaire traditionnel, en particulier à l'égard de cette fameuse question du consentement des États concernés, nullement remis en cause ici.

Enfin, on rappellera que l'assistance aux victimes de catastrophes naturelles était déjà organisée : D'une part, en effet, dans le cadre des Nations-Unies, l'U.N.D.R.O.²¹ a, depuis longtemps (Résolution A/2816 (XXVI) du 1^{er} décembre 1971), reçu mandat de «coordonner l'assistance fournie par l'O.N.U. et celle des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, en particulier la Croix-Rouge internationale», de même que le C.I.C.R. le fait pour tout ce qui concerne les secours aux fugiés.

Pour sa part, la Croix-Rouge internationale, à l'occasion de ses conférences internationales (regroupant également les États parties aux *Conventions*), a adopté un certain nombre de principes, en particulier relatifs à la phase d'urgence des opérations de secours (cf. la Résolution XXIV sur les «Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre» adoptée par la XXI^{ème} Conférence, à Istambul en 1969, complétée par celles votées à Téhéran en 1973, Bucarest en 1977, Manille en 1981 etc...), au point que certains observateurs parmi les plus avertis²² doutent de l'opportunité d'adopter de nouveaux textes - «Déclaration», «Code de conduite», voire Protocole n° III - destinés à promouvoir un éventuel nouvel ordre humanitaire international, source de davantage de dangers que d'occasions de réels progrès.

2 - L'ingérence humanitaire et l'obligation de «faire respecter» les *Conventions*: Les États parties aux quatre Conventions de Genève, c'est-à-dire la quasi-totalité des États du monde, se sont engagés, dès l'article 1^{er} commun, à «respecter» - ce qui va de soi et doublonne en quelque sorte le principe *pacta sunt servanda*, solennellement rappelé en 1969 par la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, dont l'article 26 stipule que chacune de leurs dispositions «lie les parties et doit être exécutée par elles de bonne foi» - et à «faire respecter» le droit international humanitaire en toutes circonstances, d'une part en prenant leurs dispositions pour que le droit interne leur permette de respecter leurs obligations conventionnelles, mais surtout d'autre part en faisant pression sur tout État défaillant pour qu'il respecte les siennes.

Ces pressions - diplomatiques, économiques ou autres, mais excluant pour l'instant le recours à la force - peuvent et même doivent émaner de tout État partie aux *Conventions de Genève* (ou au *Protocole I*, dont l'article 89 précise que «dans le cas de violations graves ... les H.P.C. s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'O.N.U. et conformément à sa Charte»), qu'ils soient neutres, alliés ou ennemis. Le C.I.C.R. lui-même a demandé publiquement à tous les États d'intervenir pour faire cesser les violations du droit international humanitaire constatées lors du conflit Iran/Irak par exemple.²³ Dans cette même optique, on peut également relever la résolution 548 (1983) adoptée par le Conseil de sécurité le 31 octobre 1983, condamnant les violations du droit international humanitaire commises lors de ce conflit. Puis les membres du Conseil de sécurité, via une déclaration de leur Président le 30 mars 1984, ont stigmatisé non seulement l'usage des armes chimiques - violation du droit de La Haye et du *Protocole* de 1925 - mais aussi toutes violations du droit international humanitaire, invitant les Parties au conflit à respecter «les principes et les règles généralement reconnues du droit international humanitaire qui sont applicables aux conflits armés ainsi que les obligations qui leur incombent en vertu des conventions

22 Voir R. PERRUCHOU, «A propos d'un nouvel ordre humanitaire international», *Mélanges Pictet*, op. cit., supra note no. 4, pp. 499-514.

23 Appel du 7.5.1983, réitéré le 13.2.1984 : «Le C.I.C.R. est convaincu que les États, conscients des enjeux véritables de cette démarche, auront le désir et la volonté de traduire en actes concrets l'engagement qu'ils ont voulu et accepté, en s'engageant à respecter les Conventions de Genève».

20 Voir sur ce point notre communication à Aix, citée, sur «le régime en cas d'obstacle à l'accès aux victimes».

21 Bureau du coordonnateur des Nations-Unies pour les secours en cas de catastrophe.

internationales destinées à éviter ou à atténuer les souffrances humaines causées par la guerre».²⁴

On peut donc assurer qu'il existe pour les États (mais non pour les O.N.G.) une obligation de «faire respecter» le droit humanitaire, soit à titre conventionnel (pour tous ceux qui sont parties aux *Conventions* à l'égard de tous autres l'étant aussi), soit à titre coutumier (pour tous les États à l'égard de tous les États), chacun ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés : obligation *erga omnes*, donc, comme il a été rappelé, sur un autre plan, par la C.I.J. dans l'affaire de la *Barcelona Traction* en 1970, et comme avait souhaité le mentionner, en 1972, le comité des experts préparant la Conférence diplomatique, sur un texte d'origine C.I.C.R. adopté sans débat mais disparu ensuite :

«Les H.P.C. s'étant engagés, aux termes de l'article 1er commun aux *Conventions*, à respecter et à faire respecter ces *Conventions* en toutes circonstances, elles sont invitées à concourir à l'application de ces *Conventions* et du présent *Protocole*, notamment par une démarche d'ordre humanitaire auprès des Parties au conflit et par des actions de secours. Une telle démarche ne sera pas considérée comme une ingérence dans le conflit».

En ce sens toujours, le C.I.C.R., en 1985, a lancé un nouvel appel pour une mobilisation humanitaire²⁵, rappelant que :

«...si des gouvernements ne participent pas à un conflit mais sont, en fait, en position d'influencer positivement un gouvernement violant les lois de la guerre et qu'ils s'abstiennent d'user de leur influence, ils deviennent alors coresponsables des violations commises».²⁶

Dès lors que les États ont un intérêt juridique à ce que ces principes soient respectés, pour parler comme la C.I.J. dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, il leur appartient de prendre les mesures appropriées : pressions diplomatiques (protestations, dénonciations, saisine éventuelle de la Commission internationale d'établissement des faits), mesures de rétorsion ou de représailles diverses²⁷, à l'exclusion, toujours, de l'emploi ou de la menace de l'emploi de la force, même pour faire respecter les droits de l'Homme ou pour faciliter l'accès aux bénéficiaires de l'aide humanitaire, comme l'a également rappelé la C.I.J. en 1949 dans l'affaire du *Détroit de Corfou*²⁸ et, en 1986, dans celle des *Activités militaires et para-militaires au Nicaragua*.²⁹

24 Appel du Secrétaire général des Nations-Unies à tous les États du 26.6.1984, Doc. O.N.U. WS/1186 ; Voir aussi L. CONDORELLI et L. BOISSON de CHAZOURNES, «Quelques remarques à propos de l'obligation des États de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances», *Mélanges Pictet*, pp.17-35.

25 R.I.C.R. n° 751, janv./fév. 1985, pp. 29-33.

26 Actualisation de la maxime de LOYSEL : «Qui peut et n'empêche, pêche !»

27 Cf. U. PALWANKAR - «Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire», R.I.C.R. n° 805, janv./fév. 1994, pp. 11-27.

28 Sanctionnant le déminage des eaux albanaises par les Britanniques, pour assurer la sécurité de la navigation, en ces termes : «Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé ... que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international».

29 «L'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour .. assurer le respect de ces droits» (de l'homme), et les États-Unis ne sont pas fondés à intervenir, même dans ce but.

Les seules exceptions à cette prohibition sont, outre la légitime défense, le recours collectif à la force armée, avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations-Unies dans le cadre du chapitre VII de la *Charte*, destiné à faire cesser des infractions graves au droit international humanitaire dès lors que cette instance considère - librement - qu'elles constituent des menaces pour la paix et la sécurité internationales (voir en ce sens, les résolutions; n° 688 du 5 avril 1991 exigeant que l'Irak mette fin sans délai à la répression des populations civiles kurdes, laquelle avait pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région, et que ce pays coopère avec le Secrétaire général à cet effet; n° 794 du 3 décembre 1992 à propos de la famine et de l'action de bandes armées en Somalie; n° 814 du 26 mars 1993 etc...).

Dans ces conditions, comme l'a noté R.J. Dupuy, «l'ingérence ne constitue en rien une nouveauté. Elle est parfaitement légale». Cependant, dès lors qu'elle est armée, elle ne prend pas sa source dans le droit international humanitaire mais seulement dans la *Charte des Nations-Unies*, ce qui ne peut que conduire à la politiser, à faire intervenir les États dans un type d'action humanitaire jusque là réservé aux O.N.G. neutres et impartiales, à entretenir une confusion de plus en plus grande entre les genres qui constitue l'amorce d'une dérive préoccupante.

B.- L'évolution controversée vers un «nouveau» droit international humanitaire

1 - Les vicissitudes des interventions militaro-humanitaires:

Bien sûr, lorsque l'on voit les enfants somaliens affamés, les femmes bosniaques violées, les camps, la purification ethnique ou les massacres tribaux, le cœur se serre et on a envie d'agir : Bernard-Henry Levy arpente d'un pas martial sous le feu ... des médias les allées du Festival de Cannes et, chez Anne Sinclair, Sophie Marceau s'est même déclarée prête à faire à la cause de l'ex-Yougoslavie le don de sa personne ! L'opinion applaudit. Mais, pas plus que de la bonne littérature, on ne fait, semble-t-il, de la bonne politique avec de seuls bons sentiments. Et si l'action humanitaire peut-être, à certains égards, la continuation de la diplomatie par d'autres moyens, elle ne saurait certainement tenir lieu de politique étrangère, pas plus que le développement des SAMU - bien nécessaire - ne saurait remplacer une politique nationale de la santé.

À cet égard, les catastrophes produites par l'homme ne devraient sans doute pas être assimilées aux catastrophes naturelles car, en politique, l'urgence n'est rien d'autre que ce que l'on a pas pu, ou su, ou voulu, empêcher de se produire. De ce point de vue, le nouvel ordre humanitaire international³⁰ apparaît trop souvent comme le simple masque du nouveau désordre du monde, et on a pu dénoncer assez légitimement parfois l'action humanitaire, alibi de l'inaction politique.³¹

De plus, quel rôle exact assigner à ces interventions militaro-humanitaires ? Réduites à des missions d'interposition, totalement inadaptées aux conflits internes que nous

30 Cf. R. PERRUCHOU, *op. cit.*, note.no.4

31 Titre d'un article de C. MALHURET, *Le Monde*, 20.8.1992.

connaissions surtout, les soldats de la paix sont à la merci de la moindre provocation ou bavure. Habilités à aller au-delà «de l'Armée du Salut au salut par l'armée», pour parler comme Maurice Torelli³² - elles entretiennent la confusion des genres, favorisant peut-être l'intervention humanitaire en amont mais risquant de la rendre plus difficile encore en aval. En effet, sans aller jusqu'à soutenir qu'il s'agit de tuer les gens pour venir les sauver ou les nourrir, il apparaît que lorsqu'on part la fleur au fusil ou le panier de provisions suspendu au canon de la mitrailleuse, lorsque les cortèges d'ambulances sont désormais protégés par les divisions blindées, lorsque les sauveteurs arrivent dans les pas des militaires, on s'embarque dans la peau de Robin-des-Bois ou de Zorro, pour secourir la veuve, l'affamé, ou l'orphelin, mais on débarque dans le rôle du Shérif de Nottingham ou du Sergent Garcia, du moins aux yeux de certaines populations autochtones qui évoquent parfois, non sans raison, «les habits neufs du colonialisme», car, après tout, si les corridors humanitaires sont évidemment pavés des meilleures intentions, les chemins de l'enfer le sont aussi.

L'ingérence armée dans les affaires des autres pour leur propre bien n'est pas nouvelle, de l'aventure coloniale dispensatrice de civilisation à la sainte Alliance des monarchies contre la Révolution républicaine française ou à la plus récente «doctrine Brejnev» de la souveraineté limitée destinée à préserver les masses populaires des démocraties du même nom de la perte des bienfaits du communisme ! Dès lors, la désuétude de l'utilisation du droit de veto au Conseil de sécurité de l'O.N.U. n'a-t-elle pas tout simplement permis l'en revenir aux interventions d'humanité de jadis³³, lorsque a mission de défendre certaines valeurs, voire un certain ordre public international conduisit la France à intervenir en Syrie en 1860 pour sauver les Maronites massacrés par les Druzes, ou l'expédition franco-américano-italiano-britannique et japonaise contre les Boxers en 1901 pour protéger les chrétiens chinois et étrangers, celles de la Belgique au Congo en 1964, des États-Unis à Saint Domingue en 1965, de l'Inde au Pakistan oriental en 1971, de la Turquie à Chypre en 1974, l'Israël à Entebbe en 1976, de la France à Kolwesi en 1978, du Vietnam au Cambodge en 1979, des États-Unis en Iran en 1980 etc...³⁴, en dépit de la prohibition formelle de tout recours à la force dans les relations entre États formulée à l'article 2 § 4 de la *Charte de San Francisco* ?³⁵

Dans cette perspective, il est clair que les interventions militaro-humanitaires modernes, même autorisées à l'unanimité du Conseil de sécurité, même si l'on prend soin d'y associer de plus en plus des troupes originaires d'États du Tiers-monde, se ramènent toujours à une démarche de pays riches en direction du territoire de pays (on ne parle

plus d'États, au Liban, en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie, car l'un des éléments constitutifs - le gouvernement effectif - manque) plus pauvres, au point que Jean-Christophe Ruffin a pu affirmer que : «le droit d'ingérence est un droit de l'inégalité».³⁶

De plus, ce type d'intervention, très médiatisé, en braquant les projecteurs sur telle ou telle misère, occulte toutes les autres les maintient dans l'ombre. On applaudit en voyant Kouchner en Somalie, au Liban, en Yougoslavie, infatigable et généreux, mais on aimerait aussi revoir Tintin au Tibet, répondant à nouveau à l'appel de Tchang et de tous les lamas opprimés, ou en Birmanie, au Soudan, au Mozambique, au Rwanda, ou ailleurs, car il y a bien du travail si l'on veut véritablement imposer, partout dans le monde, la *pax humanitana* dont rêvent tels ou tels.

Pourquoi, dans ces conditions, soutenir militairement une intervention humanitaire ici et non là, sinon pour des raisons d'intérêts des États (voire des seuls États-Unis) au nom et avec l'accord desquels agissent les Nations-Unies ? Et pour un Gouvernement, quels critères retenir pour autoriser ou non l'envoi de ses soldats, dont la vocation première demeure toute autre : la défense du sol de leur patrie, sinon en fonction de l'engouement de l'opinion, déterminé par celui des médias ? Mais, hélas, il est plus que probable que l'arbre des «coups» médiatiques cache la forêt de l'action permanente, institutionnelle, neutre et impartiale, celle des O.N.G., dont 95 % des actions humanitaires efficaces et durables ne peuvent se produire et se perpétuer qu'avec l'accord des autorités politiques et militaires en place, quelles qu'elles soient.³⁷

2 - Les incertitudes de la répression des infractions au droit humanitaire.

Geneviève Burdeau a rappelé, dans un colloque tenu à Aix-en-Provence voici un peu plus d'un an, que l'on avait évolué vers une diversification des procédures de règlement des différends, par la conciliation - dans le cadre de l'O.N.U. ou de la C.S.C.E.-, par la constitution d'une Commission d'arbitrage européenne pour l'ex-Yougoslavie - issue d'une déclaration unilatérale et non d'un accord international -, ainsi que par la relance, au moins quantitative, de l'action de la C.I.J.

Pour le reste, on rappellera que, selon un rapport du Secrétaire général des Nations-Unies de 1946 :

«Pour garantir la paix et protéger l'humanité contre de nouvelles guerres, il y aura un intérêt général à incorporer définitivement le plus tôt possible dans le Code de droit international les principes qui ont été appliqués à Nuremberg ... Dorénavant, les auteurs de nouvelles guerres devront savoir qu'il existe à la fois une loi et des sanctions pour châtier leurs crimes.»

Cependant, les travaux de la Commission du droit international, commencés dès 1950, suspendus en 1957 puis repris en 1990 à la demande de l'Assemblée générale, en vue de la création d'un *Tribunal pénal international permanent*, créé sur le fondement du chapitre VII lui aussi, ont échoué mais, par la résolution 771 du 13 août 1992, le Conseil de sécurité a exigé, dans le cadre de ce chapitre :

32 «Les missions humanitaires de l'armée française», *Défense Nationale*, 1993, p. 68.

33 Cf. A. ROUGIER - «La théorie de l'intervention d'humanité», *R.G.D.I.P.*, T. XVII, 1910 ; p. 468-526.

34 Cf. M. BETTATI - «Un droit d'ingérence ?», *R.G.D.I.P.* 1991, p. 639-670.

35 Et encore réaffirmée par la Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations-Unies du 24.10.1970 : «Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international.»

36 «La maladie infantile du droit d'ingérence», *Le débat* n° 67, 1991.

37 Sur ces développements, voir notre intervention, citée au colloque d'Aix-en-Provence.

«...que toutes les Parties et les autres intéressées dans l'ex-Yougoslavie... mettent immédiatement fin à toutes violations du droit international humanitaire et s'abstiennent de commettre de pareilles violations, y compris celles qu'implique la pratique de l'«épuration ethnique» et demande aux États, aux organismes humanitaires internationaux et au Secrétaire général de rassembler des informations étayées concernant ces violations».

Puis, la Résolution 780 du 6 octobre 1992 pria le Secrétaire général de constituer une Commission impartiale d'experts pour analyser ces informations, en vue de traduire les auteurs de ces violations graves et massives devant un *Tribunal pénal ad hoc*, finalement mis en place le 17 novembre 1993 par le Conseil de sécurité et qui n'attend plus que des moyens matériels pour fonctionner.

Mais, le jour-même de la création de ce Tribunal, le Conseil de sécurité abandonnait ses poursuites contre le général Aïdid pour le meurtre de casques bleus pakistanais en Somalie, prouvant ainsi qu'il reste maître de l'opportunité politique de ces poursuites, dans le cadre d'une espèce de compétence judiciaire qu'il ne possède ni l'indépendance, ni la neutralité politique pour exercer.

Quant à la *Commission d'enquête*, dont l'éphémère Président, notre collègue Fritz Karlshoven, a d'ailleurs très vite démissionné, on peut sans doute déplorer qu'elle ait surtout servi - à l'initiative de ses promoteurs, dont la France, non Partie au *Protocole I* et qui fait parfois du zèle néo-humanitaire au lieu de commencer par adhérer aux instruments classiques éprouvés - à éviter d'utiliser, pour la première fois, la *Commission internationale d'établissement des faits* de l'article 90 du *Protocole I* pour enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire (Commission opérationnelle depuis 1992, 20 États ayant reconnu sa compétence, et même 38 au début de l'année 1994), saisissable par n'importe lequel de ces États, dont les conclusions relatives à des violations graves auraient eu, elles, des effets *automatiques* obligatoires, les États concernés devant poursuivre devant leurs propres tribunaux, ou bien livrer, les criminels de guerre.³⁸

Les États, qui avaient délégué au C.I.C.R. l'action humanitaire en cas de conflits armés, avaient cependant pris bien soin de ne permettre à celui-ci d'agir qu'avec le *consentement* de ceux d'entre eux territorialement concernés, c'est-à-dire dans le respect de leur souveraineté ainsi que des principes de neutralité et d'impartialité. Voici qu'aujourd'hui ils ont entrepris de la reprendre eux-mêmes en mains, par l'intermédiaire de l'O.N.U., avec pour conséquence paradoxale qu'il est de plus en plus possible de se passer de l'accord de certains d'eux si ce qui se passe à l'intérieur de leurs frontières est qualifié, discrétionnairement par les membres du Conseil de sécurité, de «menace pour la paix et la sécurité internationales». Ainsi, alors même que l'affaiblissement ou la dislocation des États n'a jamais entraîné un renforcement des droits de la personne humaine (voir le Liban, la Somalie, l'ex-Yougoslavie etc...), l'urgence

humanitaire consiste peut-être, de nos jours, à restaurer la pleine souveraineté d'États minés de l'intérieur par les micro-nationalismes et affaiblis de l'extérieur par l'ingérence humanitaire armée au service des objectifs ou en compensation de la pusillanimité des Puissants de ce monde.

Dans cette perspective, il n'était peut-être pas inutile que, pendant de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme organisée à Vienne par l'O.N.U. en juin 1993 pour affirmer le caractère véritablement universel des principes de la déclaration de 1948, se réunisse, à l'initiative de la Croix-Rouge, la Conférence internationale sur la protection des victimes de guerre, à Genève en août de la même année, à l'issue de laquelle 159 pays se sont solennellement engagés à respecter et faire respecter le droit international humanitaire, à sauvegarder le caractère indépendant, apolitique et impartial de l'action humanitaire et à améliorer - à travers un «suivi» attentif - l'efficacité de sa mise en œuvre. Ce nécessaire recentrage passe également, sans doute, par la création d'une structure, type «Observatoire permanent de l'application du droit international humanitaire», permettant aux États n'ayant pas ratifié le *Protocole I* aux *Conventions de Genève* ou n'ayant pas reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits d'être présents ; ainsi que par le raccourcissement de la périodicité de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, seule instance au sein de laquelle le mouvement Croix-Rouge et les États peuvent dialoguer et où doivent se traiter les problèmes théoriques du droit international humanitaire, mais qui ne se réunit que tous les quatre ans (alors que l'Assemblée générale des Nations-Unies tient une session annuelle et que le Conseil de sécurité se réunit en tant que de besoin).

On pourrait, par exemple, y travailler à compléter les dispositions du *Protocole II* sur les conflits non internationaux (malgré la réticence de certains États), à la protection des personnels des missions humanitaires, à une meilleure application sur le terrain des dispositions existantes du droit international humanitaire, et à une plus grande coordination des différentes interventions, y compris de celles de nature militaire (O.N.U., États, ingérence, politisation) et de celles de nature humanitaire (C.I.C.R. et autres O.N.G., assistance, neutralité), en veillant bien à ce qu'elles ne soient en aucune façon confondues car, comme l'a relevé M. Sommaruga³⁹:

«Vouloir faire fusionner ces deux fonctions distinctes en une seule et unique démarche dont les États, en se substituant aux organisations humanitaires, assureraient la mise en œuvre par les moyens de la contrainte, ne peut qu'amener l'action humanitaire à une impasse».

C'est ce que nous serions tentés d'appeler le «piège militaro-humanitaire», qui consiste à invoquer un droit destiné à adoucir la guerre (le *ius in bello* ou droit international humanitaire) pour justifier le recours à la force à l'encontre des plus faibles (le *ius ad bellum*, redécouverte de la notion de «guerre juste» dans le cadre du chapitre VII de la *Charte des Nations-Unies*), qui n'est d'ailleurs parfois, hélas, qu'un recours à la farce ou à la faiblesse institutionnalisée, lorsque les «casques bleus», faute de mandat adéquat, assistent l'arme au pied aux pires exactions ou ne parviennent même plus à faire respecter les zones de sécurité les plus solennellement

³⁸ Quant à la compétence *ratione materiae* de ce tribunal, elle s'inspire très directement des infractions graves du D.I.H., plus quelques autres, concernant par exemple le génocide.

³⁹ «Action humanitaire et opérations de maintien de la paix», *R.I.C.R.*, mai/juin 1993, pp. 260-267.

proclamées (Radovan Karadzic : 1 ; Reste de l'Europe : 0 ; Général Aïdid : 1 ; Reste du Monde : 0).

Lorsque la seule alternative devient : «tirer ou se tirer», et qu'il apparaît clairement à (presque) tous que le déclenchement d'actions militaires d'envergure ne pourrait avoir pour effet que de rendre impossible la poursuite de toute action humanitaire qu'elles étaient initialement pourtant supposées favoriser, le piège militaro-humanitaire se referme sur ceux qui l'ont conçu et, surtout hélas, sur ceux qu'il était sensé sauver.

En vérité, ce n'est sûrement pas par la force - sauf à titre très exceptionnel - qu'on inculquera le plus efficacement les vertus humanitaires, tant aux États et à leurs dirigeants qu'aux combattants sur le terrain. Il s'agit de les convaincre plutôt que de les vaincre (sinon, dès le retrait des casques bleus, ils recommenceront) et de les éduquer, par une diffusion préventive du droit international humanitaire, plutôt que de stigmatiser les violations de ce dernier avec des mots d'autant plus forts qu'on sait qu'ils ne seront en aucun cas suivis d'effet (la création du *Tribunal pénal international pour juger les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie* constituant cependant un premier pas, encore timide, vers l'indispensable création d'une juridiction de ce type permanente). Car si l'on veut bien admettre, avec Machiavel L, que les «prophètes désarmés seront toujours vaincus», il est encore plus évident que, comme l'avait bien noté Robespierre: «Personne n'aime les missionnaires armés».