

COLLEGIUM

News of the College of Europe - Nouvelles du Collège d'Europe

Collegium n° 21 - IX-2001

Special Edition

Actes du Colloque de Bruges

Défis contemporains en droit international humanitaire

27-28 octobre 2000

Proceedings of the Bruges Colloquium

Current Challenges in International Humanitarian Law

27-28 October 2000



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin



COMITE INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE

*à Aduwe, Julio, Rita, Jean,
Véronique et Unen*

*Décédés en mission pour le
CICR le 26 avril 2001*

Avertissement

Les Actes de ce Colloque ont été rédigés par la Délégation du CICR à Bruxelles sur base d'enregistrements audios du Colloque. Les textes ont été revus par les orateurs et n'engagent que ces derniers. Ils ne représentent pas nécessairement les vues ni du Collège d'Europe ni du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Actes du Colloque de Bruges

Défis contemporains en droit international humanitaire

27-28 octobre 2000

Proceedings of the Bruges Colloquium

Current Challenges in International Humanitarian Law

27-28 October 2000

Cindy Hannard
Stéphanie Marques dos Santos
Oliver Fox

Sous la direction de

Stéphane Kolanowski
Délégation du CICR à Bruxelles

Avant-propos

Le mandat du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) repose sur le droit international humanitaire. Toutes les opérations du CICR, d'assistance ou de protection, trouvent leur base légale dans les normes et les principes du droit international humanitaire.

Le CICR a été qualifié de "gardien du droit international humanitaire". Dans tout conflit armé, le CICR rappelle aux belligérants leurs obligations dès l'ouverture des hostilités et, le cas échéant, pendant les hostilités actives et après celles-ci. Il soutient également les autorités dans leurs efforts visant à ce que les forces armées reçoivent la meilleure formation possible en droit international humanitaire, avant même qu'un conflit armé n'éclate. Cependant, l'on ne pourrait se contenter de diffuser le droit international humanitaire qu'aux corps armés. Les communautés diplomatiques, politiques, académiques doivent également être sensibilisées aux enjeux humanitaires et aux droits internationaux humanitaires, tant il est vrai que l'implication dans un conflit armé, ou la gestion d'une crise, ne concerne pas uniquement les combattants.

Améliorer la connaissance de tous en droit humanitaire permet de limiter les souffrances lors d'un conflit armé et d'offrir la possibilité aux organisations humanitaires de travailler le plus efficacement possible, dans un environnement de sécurité satisfaisant. Les récents événements tragiques qui ont frappé six collaborateurs du CICR, et l'Institution tout entière, démontrent qu'un important effort doit encore être réalisé pour améliorer cette connaissance, et par là rendre plus effectif le respect des normes et principes humanitaires.

Le CICR étant présent à Bruxelles, sa Délégation auprès de l'Union européenne et de l'OTAN se devait, à l'instar du CICR à Genève, New-York, Addis Abeba et Washington, d'organiser un événement de haut niveau, regroupant des diplomates et fonctionnaires internationaux. Pour créer ce forum d'échanges et de discussions sur des préoccupations liées au droit international humanitaire, le CICR s'est tout naturellement engagé dans une collaboration avec le Collège d'Europe à Bruges, en raison de la vocation européenne de son enseignement et de sa recherche, ainsi que de la qualité de son travail académique. Il y a trouvé un partenaire très enthousiaste et déterminé à s'engager dans la voie de la diffusion du droit humanitaire.

Le lecteur trouvera dans ces Actes du Colloque l'essentiel de la matière discutée lors de l'édition 2000 du Colloque de Bruges. A l'heure où cette édition est mise sous presse, le programme du Colloque de Bruges 2001 est en cours d'élaboration. Basé sur la même philosophie, il aura lieu en octobre 2001 et traitera de la place du droit humanitaire dans la gestion des crises. Ce forum de discussion en droit humanitaire qu'est devenu le Colloque de Bruges sera désormais organisé sur une base annuelle, conjointement par le Collège d'Europe et le Comité international de la Croix-Rouge. De ce fait, il s'inscrit également dans la longue tradition du Collège qui depuis sa création, en 1949, a toujours été un laboratoire d'idées et une plate-forme de discussion.

Le Collège d'Europe et le CICR vous souhaite une lecture stimulante de ces Actes et espère vous accueillir aux prochaines éditions du Colloque de Bruges en droit humanitaire!

Thierry Germond
Chef de la Délégation du CICR
à Bruxelles

Dr. Marc M.R. Vuijlsteke
Directeur Général
Collège d'Europe

Contents

<i>Avant-propos</i>	5
<i>Discours de bienvenue par Monsieur le Ministre Jean-Luc Dehaene</i> Président du Conseil d'Administration du Collège d'Europe	9
<i>Discours de bienvenue par Madame le Professeur Anne Petitpierre</i> Vice-Présidente du Comité international de la Croix-Rouge	11
Topic 1: Basic concepts and framework of the implementation of International Humanitarian Law (IHL)	
<i>Introduction au droit international humanitaire</i> Prof. Eric David	14
<i>International Humanitarian Law and today's armed conflicts</i> General Anthony Rogers	20
<i>Table ronde (Résumé des discussions)</i> présidée par M. Thierry Germond	28
Topic 2: Interaction and procedures with systems of protection for the individual	
<i>On the Classification of Conflicts as a Factor of their Dynamics</i> Dr. Christophe Swinarski	29
<i>Droit international humanitaire et intervention humanitaire</i> Dr. Yves Sandoz	35
<i>L'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire et la responsabilité individuelle</i> Prof. Luigi Condorelli	46
<i>Table ronde (Résumé des discussions)</i> présidée par le Recteur von der Gablentz	51
<i>Panel discussion: Repression of IHL violations at national and international levels</i> Chaired by Prof. Christine Van den Wyngaert	52
<i>Table ronde (Résumé des discussions)</i> Prof. Christine Van den Wyngaert	66
Allocution du général d'armée Raymond Germanos, Inspecteur général des armées françaises	67

Topic 3: Operational aspects of IHL within the International Community	
<i>Assessing the impact of new weapons</i> Dr. David Meddings	75
<i>Issues for the 2001 Review Conference of the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)</i> Mr. Louis Maresca	78
<i>Arms control</i> Prof. Dieter Mancke	82
<i>Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Dispute Settlement in Europe</i> Prof. Hanspeter Neuhold	87
<i>Table ronde (Résumé des discussions)</i> présidée par M. Jean-Paul Fallet	94
<i>The interrelationship between Human Rights and International Humanitarian Law</i> Prof. Allan Rosas	95
<i>Humanitarian issues and agencies as trigger for military action</i> Prof. Adam Roberts	100
<i>Table ronde (résumé des discussions)</i> présidée par M. Jean-Paul Fallet	105
<i>Discours de clôture par l'Ambassadeur Otto von der Gablentz</i> Recteur du Collège d'Europe	107
<i>Programme of the Colloquium</i>	109
<i>Curriculum Vitae des orateurs</i>	111
<i>Liste des orateurs</i>	115
<i>Liste des participants</i>	117

Discours de bienvenue par Monsieur le Ministre Jean-Luc Dehaene Président du Conseil d'Administration du Collège d'Europe

*Madame la Vice-Présidente,
Messieurs les Ambassadeurs,
Messieurs les Généraux,
Mesdames et Messieurs,*

Le CICR est une grande autorité sur le plan du droit international humanitaire. Il dispose d'une expertise impressionnante, et l'utilise de façon efficace pour jeter un pont entre l'expérience sur le terrain et la prise de décision politique, pont qui est très favorable au développement du droit international humanitaire. Le CICR peut se vanter d'une grande crédibilité et mérite une réaction politique adéquate de la part des gouvernements et des organisations internationales.

Dans l'histoire mondiale, la guerre et le conflit armé se sont avérés, jusqu'à ce jour, une constante regrettable, mais sa nature et ses dimensions évoluent -malheureusement pas toujours dans un sens favorable. A plusieurs égards, le phénomène est devenu beaucoup plus complexe au 20^e siècle, et -suite aux développements technologiques et aux tendances de globalisation- les conséquences effectives ou potentielles sont beaucoup plus lourdes, surtout -hélas- en ce qui concerne les victimes.

Cependant, les sensibilités sociales et politiques évoluent également, ainsi que le droit, dans ce cas le droit international humanitaire. Cette discipline constitue un secteur de croissance moral important. Nous pouvons nous réjouir de cette évolution et nous devons la soutenir, car le taux de civilisation des peuples est reflété dans une grande mesure par l'existence, le niveau, l'application concrète et la force obligatoire réelle du droit international humanitaire.

Quoi qu'il en soit, le droit international humanitaire est un sujet "brûlant" et mérite, dans tous ses aspects, des encouragements de la part du monde politique, des corps diplomatiques et militaires, des autorités judiciaires, du monde académique et, évidemment, aussi des organisations qui se rendent sur le terrain avec les mêmes préoccupations que celles qui constituent la base de tout droit humanitaire. Le dialogue et l'interaction entre tous ces intéressés -je pourrais parler de "cross fertilisation"- sont d'une importance vitale parce qu'ils renforcent les sensibilités sociales et politiques de manière favorable et augmentent la qualité et la force obligatoire du droit international humanitaire.

A cet égard, le Collège d'Europe veut jouer un rôle significatif. Le Colloque, en tant que forum de la "cross fertilisation", se veut une initiative qui peut contribuer considérablement au développement du droit international humanitaire. Par ailleurs, j'estime souhaitable que le Colloque constitue un premier pas vers une collaboration durable entre le Collège d'Europe et le CICR, en ce sens que l'événement d'aujourd'hui soit répété annuellement.

C'est un honneur pour le Collège d'Europe de pouvoir contribuer à l'organisation du Colloque, et le Collège veut également saisir l'occasion d'associer activement ses étudiants à cette expérience particulière. Le Colloque constitue d'ailleurs un complément très intéressant aux cours de nos étudiants des Départements "Etudes politiques" et "Droit".

Des organisations comme les Nations unies, l'Union européenne et l'OTAN remplissent des fonctions importantes d'initiative et de surveillance dans le développement, la reconnaissance, l'application et l'observation du droit international humanitaire. Leur vocation se situe dans le

domaine de la prévention et de la gestion des conflits, qui concernent en premier lieu le respect des règles reconnues et appliquées régionalement ou internationalement du droit humanitaire. Le rôle qu'elles jouent à ce niveau est déjà présent, mais doit être renforcé. Ceci vaut aussi bien en ce qui concerne leurs propres actions qu'en ce qui concerne leurs coordination et coopération mutuelles.

L'Union européenne, en coordination ou en coopération avec l'OTAN, dispose des moyens nécessaires pour réaliser sa fonction de garde en matière de droit international humanitaire en développant des capacités d'intervention humanitaire. En termes de prise de décision politique et à la lumière des mission dites de "Petersberg", l'Union européenne est en passe de rencontrer -du moins à terme- les attentes justifiées.

Cependant, ce qui manque à l'Union européenne -et ici le lien avec les Nations unies devient plus important-, c'est une dynamique propre en matière de répression et de pénalisation des infractions graves au droit international humanitaire. Tout d'abord, il est évidemment souhaitable que l'Union européenne adhère en tant que telle à tous les traités de base qui concrétisent déjà le droit international humanitaire. Ensuite, il conviendra aussi de lancer ou d'activer le débat sur les avantages spécifiques voire même la nécessité d'une juridiction propre en matière de droit international humanitaire. Je pense ici notamment à la répression des crimes de guerre, du génocide et des crimes contre l'humanité. Cette juridiction pourrait concerner également d'autres formes de criminalité transfrontalière, comme la criminalité organisée.

Pourquoi une juridiction européenne dans ce domaine, alors qu'une initiative plus étendue et plus avancée a déjà été entreprise par la création de la Cour pénale internationale au sein des Nations unies ? Premièrement, parce que la réalisation de l'universalité, indispensable à la juridiction visée, est probablement un travail de très longue durée et que la mise en place de juridictions homogènes au niveau régional constitue une étape intermédiaire pouvant accélérer considérablement le processus menant à un fonctionnement optimal de la Cour pénale internationale. Deuxièmement, parce que les interventions humanitaires et militaires de l'Union européenne ont besoin d'une base judiciaire propre à l'avenir. Chaque intervention policière doit être soutenue par un cadre judiciaire, et cela vaut aussi pour l'Union européenne en tant que telle. Si l'Union européenne veut intervenir de son propre chef en Yougoslavie, par exemple -que ce soit en collaboration avec l'OTAN ou non-, elle doit être en mesure de faire respecter le droit international humanitaire de son propre chef, et disposer des institutions et des compétences qui lui permettent de sanctionner les infractions graves à ce droit.

La Belgique a une législation très progressiste en matière de pénalisation des infractions graves au droit international humanitaire. Des participants importants au Colloque d'aujourd'hui en témoigneront sans doute. Par analogie avec le Statut de la Cour pénale internationale, la législation belge concernant ces violations ne laisse plus aucune place à l'immunité des personnes. En outre, le législateur belge a donné au juge belge une compétence extraterritoriale en la matière. Par sa législation, la Belgique prend les devants sur la Cour pénale internationale. Ceci est positif, mais en même temps nous pouvons constater que les actions qui ont pour objectif l'application stricte du droit international humanitaire, sont plus difficiles et moins fortes quand elles sont effectuées par les autorités judiciaires d'un seul pays. Dans l'intérêt même du droit international humanitaire, ces actions devraient avoir une dimension européenne, dans l'attente d'une validité et force obligatoire universelles du droit international humanitaire.

Je vous remercie de votre attention et je vous souhaite des échanges de vues fructueux.

Discours de bienvenue par Madame le Professeur Anne Petitpierre Vice-Présidente du Comité international de la Croix-Rouge

*Monsieur le Ministre,
Messieurs les Ambassadeurs,
Messieurs les Généraux,
Mesdames et Messieurs,*

C'est pour un moi un grand plaisir d'ouvrir, avec Monsieur le Ministre Dehaene, le premier colloque de droit international humanitaire conjointement organisé par le Collège d'Europe à Bruges et le Comité international de la Croix-Rouge.

La Communauté des Etats a donné mandat au CICR de promouvoir la connaissance du droit international humanitaire, et de participer à son développement. Il nous importe à ce titre de favoriser la discussion, le débat, sur des thèmes pertinents de droit humanitaire avec le plus grand nombre. Le CICR mène, depuis sa création en 1863, des activités de promotion de la connaissance du droit international humanitaire au sein de la population civile, que ce soit dans les écoles, dans les universités, ou à destination du "grand public". Il attribue une importance particulière à l'effort qui doit être fait en ce qui concerne les forces armées et de sécurité, aussi bien en temps de paix, de troubles, que de guerre; mais aussi la Communauté des diplomates et fonctionnaires nationaux et internationaux, c'est-à-dire de ceux qui sont le plus quotidiennement concernés par la mise en oeuvre de ce droit.

Depuis de nombreuses années déjà de telles rencontres avec vos homologues des Nations unies, de l'Organisation des Etats Américains et de l'Organisation de l'Unité Africaine sont organisés à New York, Genève, Washington et Addis Abeba. Elles remportent un franc succès, et permettent de stimulantes discussions au coeur de l'actualité internationale.

Les organisations internationales et régionales basées à Bruxelles, et je fais référence principalement à l'OTAN, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et l'Union européenne, ont connu ces dernières années de profonds changements.

Ceux-ci les ont amenés à intervenir et à se retrouver de plus en plus souvent sur les mêmes terrains d'opération que le CICR, bien qu'avec des objectifs, des pouvoirs et des méthodes d'intervention très différents.

L'OTAN est devenue une organisation opérationnelle, menant des missions coercitives. On l'a vu d'abord en Bosnie et ensuite au Kosovo. Le concept de sécurité et de défense européennes a énormément évolué au cours de ces cinq dernières années. Au sein de l'OTAN, avec le développement de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense, et bien entendu au sein de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Union européenne avec l'idée d'une réelle Politique Européenne de Sécurité et de Défense.

Le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune, la mise sur pied du Comité militaire et du Comité politique et de sécurité, et de ce fait l'intérêt croissant des institutions européennes pour la gestion des crises et la prévention des conflits, enfin, la perspective d'avoir d'ici à 2003 un corps d'armée de 60.000 soldats à disposition de l'Union européenne pour mener les éventuelles missions prévues à l'article 17 du Traité sur l'Union européenne, vont susciter une confrontation plus directe au monde humanitaire et des conflits. Une telle évolution implique un intérêt et un investissement croissant dans la connaissance et l'application de cette branche spécifique du droit international qu'est le droit international humanitaire.

Dans sa version moderne, celui-ci est né avec la Croix-Rouge. Depuis la première des Conventions internationales de droit humanitaire, la Convention de Genève de 1864, le droit a évolué et s'est constamment adapté aux situations de crise. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnel de 1977 forment aujourd'hui le corps central du droit international humanitaire mais des développements considérables sont intervenus ces vingt dernières années. On songera en particulier à la Convention des Nations unies de 1980 sur certaines armes classiques et ses Protocoles additionnels, à la création par le Conseil de Sécurité d'un Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et d'un autre pour le Rwanda, à l'interdiction des mines antipersonnel par le Traité d'Ottawa, et enfin à la signature à Rome, en juillet 1998 du Statut d'une Cour pénale internationale permanente pour juger des crimes de guerre, du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, et du crime d'agression. Ces développements sont désormais des questions d'actualité dans le monde politique et des médias, de même que dans les milieux académiques, parfois, malheureusement, de façon plus polémique que scientifique. Il est donc constamment nécessaire d'en renforcer et approfondir la connaissance.

Les conflits aussi ont évolué. L'on est passé de conflits que l'on pourrait qualifier de "traditionnels", voyant deux Etats ou un Etat et un groupe d'opposition armée s'affronter, à des conflits ethniques, ou religieux, ou destructurés dans lesquels les intérêts militaires et politiques se mêlent à des intérêts économiques ou parfois mafieux, posant un réel défi aux organisations humanitaires, et au droit humanitaire en lui-même.

Mais il n'y a pas que le visage des conflits qui a évolué de la sorte, il y a aussi la manière dont les hostilités sont conduites et le type d'armement utilisé. Le but ultime du droit international humanitaire est d'assurer la protection et l'assistance à ceux qui ne combattent pas ou ne combattent plus, ainsi que de réduire au minimum les souffrances que peut engendrer un conflit armé. L'évolution des conflits porte en elle une remise en question des valeurs qui l'inspirent. Elle doit donc être une constante préoccupation pour la Communauté internationale. Si personne aujourd'hui ne remet en question l'importance des buts poursuivis par le droit humanitaire, ce sont les comportements et les pratiques qui en rendent l'application impossible ou difficile à l'excès qu'il convient de mettre en cause pour ne pas dire en accusation.

Le Colloque qui s'ouvre aujourd'hui nous donnera l'occasion d'entendre des experts académiques, et des praticiens du droit et de l'humanitaire sur des sujets qui nous ont semblé relever d'un intérêt commun aux institutions européennes et atlantiques d'une part, au CICR d'autre part. Il nous donnera également l'occasion d'échanger des idées et de débattre ensemble sur les défis contemporains.

Le programme du Colloque nous permettra d'aborder le droit international humanitaire dans son contexte général, de le situer dans son contexte juridique, moral, et historique avant d'examiner la pertinence de son contenu face aux conflits d'aujourd'hui. Nous pourrions ensuite aborder des sujets touchant à la raison d'être du droit humanitaire, soit la protection de l'individu. Quelles sont les liens entre le droit humanitaire et les droits de l'Homme, comment le situer par rapport à une "intervention humanitaire" - qu'est-ce qu'une "intervention humanitaire"? Comme toute règle juridique, le droit humanitaire est un droit parfois, et même souvent, violé. Les Etats ont adopté, en leur sein ou dans le cadre de la Communauté internationale des réponses à ces violations. Il s'agit d'en évaluer la portée : en analysant par exemple ce que recouvre l'obligation centrale à laquelle ont souscrit 189 Etats, à savoir celle de "respecter et faire respecter" ces normes humanitaires. Il existe également aujourd'hui différents systèmes de répression, soit nationale soit internationale dont nous aurons la chance de discuter aujourd'hui avec des experts et des praticiens. Il conviendra en particulier de comparer les avantages et inconvénients de l'approche nationale et internationale, ainsi que de voir comment peuvent s'articuler ces différentes réponses trouvées aux violations du droit humanitaire. Dans un troisième temps nous

aborderons des sujets plus opérationnels tels que les questions de l'impact de nouvelles armes ou les défis que pose la Conférence qui aura lieu en 2001 avec pour but de réviser la Convention sur certaines armes classiques. Il faudra également aborder les problèmes de prévention des conflits et de gestion des crises en Europe, pour terminer sur des sujets plus controversés tels que les conséquences de la qualification des conflits, ou encore l'interaction entre les crises humanitaires et les interventions militaires.

Je suis particulièrement heureuse d'accueillir dans ce Colloque le Général d'armée Raymond Germanos, Inspecteur général des armées françaises, invité d'honneur du Collège d'Europe et du Comité international de la Croix-Rouge. Le Général Germanos nous présentera une perspective militaire sur les défis qui se posent au droit international humanitaire à l'occasion du dîner qui nous réunira tous ce soir. Permettez-moi, Général, de vous remercier d'avoir accepté l'invitation à participer à ce Colloque.

Pour terminer, je formulerais deux vœux. Le premier est que ce colloque soit l'occasion de débats francs stimulants et enrichissants entre toutes les personnes présentes. Et le second, qu'il soit le premier d'une longue série de rencontres axées sur le droit international humanitaire, sa mise en oeuvre et son développement. Que nous venions des mondes politiques, militaires, académiques, ou humanitaires, nous y trouvons tous notre intérêt. L'Humanité y trouve son intérêt.

Merci, et bon succès pour ce Colloque.

Introduction au droit international humanitaire

Orateur : Prof. Eric David

1. Les principes de structure

1.1 Les principes de structure externes

En observant le droit international humanitaire de l'extérieur, on constate d'emblée que ce *droit est aussi du droit*. Malgré la formule de Clausewitz, qui affirme que "l'on ne saurait introduire un principe modérateur dans la philosophie de la guerre sans commettre une absurdité", il ne fait pas de doute que la guerre est une relation humaine et qu'en tant que telle elle est forcément codifiable. Au même titre que l'on régleme la relation entre deux personnes qui s'aiment, à travers le mariage par exemple, pourquoi ne codifierait-on pas la relation de deux personnes qui se combattent ?

Bien que le droit ne se limite pas à la sanction, l'existence de nombreux mécanismes de contrôle et de répression des violations du droit international humanitaire témoigne, s'il le fallait, de son caractère juridique. Citons pour exemple le rôle de gardien du droit international humanitaire qu'est amené à jouer le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le rôle des Puissances protectrices, ainsi que les mécanismes d'enquête. Sur le plan répressif, soulignons également l'avènement des Tribunaux pénaux internationaux et bientôt celui de la Cour pénale internationale (CPI).

Le droit international humanitaire est aussi *un droit qui fait partie du droit international*.

Il s'agit d'un droit ayant pour sources des traités internationaux, des conventions et des coutumes internationales. En conséquence, il s'agit d'examiner ce droit avec une méthodologie propre au droit international, distincte de celle utilisée lors de l'étude de n'importe quel droit interne. Cela signifie, entre autres, que ce droit étant placé sous le signe de la relativité, on ne peut imposer à un Etat un instrument auquel il n'a pas expressément adhéré. Même si, en ce qui concerne le droit international humanitaire, les Conventions de Genève de 1949 ont été ratifiées par 189 Etats, soit la quasi-totalité des Etats de la planète, il en va autrement des Protocoles additionnels de 1977, non encore ratifiés par bon nombre d'Etats comme les Etats-Unis, l'Iran, l'Irak, Israël, ou l'Indonésie ... Il faut donc toujours vérifier si les règles que l'on prétend opposer à une partie belligérante ont été acceptées par celle-ci.

Enfin, le droit international humanitaire est *un droit à la fois simple et complexe*. D'un côté, il suffit d'un minimum de générosité et de sens moral pour retrouver le fondement des règles les plus élémentaires du droit international humanitaire. C'est d'ailleurs surtout la violation de ces règles qui choque et interpelle l'opinion publique. La clause de Martens, du nom de son auteur, proposée en 1899 lors de la Première Conférence de la Paix à La Haye, l'illustre bien : en attendant l'adoption d'un code des lois de la guerre plus complet, les belligérants restent "*sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens tel qu'ils résultent des usages établis entre les nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique*". La référence aux "lois de l'humanité" et aux "exigences de la conscience publique" montre qu'il ne faut pas avoir étudié en détail le droit international humanitaire pour savoir qu'un certain nombre de faits en constituent des violations. D'où la nécessité de développer chez les combattants ce que l'on a appelé *le réflexe humanitaire*.

D'un autre côté, ce droit comporte aussi un ensemble complexe de textes. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977 forment à eux seuls un ensemble législatif quantitativement équivalent au Code d'Instruction criminelle belge. On

peut y ajouter les Conventions de La Haye de 1907, celle de 1954 (sur la protection des biens culturels) et ses Protocoles de 1954 et 1999, la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques et ses quatre Protocoles, la Convention d'Oslo-Ottawa sur les mines antipersonnel, le Statut de la Cour pénale internationale, la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies de 1999, etc; la liste est loin d'être exhaustive; on pourrait même y inclure l'ensemble du droit international général, voire le droit interne auquel il est fréquemment renvoyé (voy. Règlement de La Haye de 1907, art. 43)... Il s'agit donc d'un arsenal législatif riche et complexe.

Et cet arsenal, si riche soit-il, est loin d'être complet. Il suffit de penser à la mise en oeuvre de ses dispositions répressives par les TPI et aux raisonnements innovateurs que ces derniers ont dû tenir pour préciser les incriminations et les principes de responsabilité pénale.

1.2 Les principes de structure internes

Le premier principe est celui de *l'égalité des belligérants*, qui veut que le droit international humanitaire reste indifférent à la légitimité des causes poursuivies. En d'autres termes, agressés et agresseurs se voient imposer les mêmes obligations. Les règles particulières du *ius in bello* (c.-à-d. l'ensemble des normes juridiques pertinentes en temps de conflit armé) s'appliquent de la même manière, peu importe la légitimité de la cause défendue ou sa conformité au *ius contra bellum* (normes juridiques déterminant la légalité du recours à la force).

Comme précisé dans le préambule du premier Protocole additionnel, le *jus in bello* n'exclut toutefois pas l'application du *jus contra bellum*. Si un Etat en agresse un autre, les actes commis ensuite par cet Etat, même conformes au droit international humanitaire, n'en deviennent pas légaux pour autant. Le droit international humanitaire doit être respecté mais le droit des relations amicales doit l'être tout autant. Un acte d'agression reste un acte d'agression, avec toutes les conséquences légales que cela entraîne, principalement en matière de réparation. Ceci vient encore d'être affirmé récemment par le bureau du Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) lors de l'examen de la légalité de certaines actions de l'OTAN au Kosovo.

Deuxième principe de structure interne : le droit international humanitaire est *un droit à géométrie variable*. En effet, il s'applique intégralement dans l'hypothèse d'un conflit armé international, mais partiellement en cas de conflit armé non international. Qu'entend-on alors par conflit armé international ? Cette appellation englobe les conflits armés interétatiques (ex. : 2e guerre mondiale, conflit Iran-Irak...), les guerres de libération nationale (ex. : décolonisation), les conflits armés non internationaux avec reconnaissance de belligérance — qui ne sont plus d'actualité —, et les conflits armés non internationaux avec intervention étrangère (conflits armés internes internationalisés). La question se pose alors de savoir à partir de quel stade et dans quelle mesure l'intervention étrangère internationalise le conflit. Est-ce la livraison d'armes, le soutien logistique ? Faut-il nécessairement un envoi de troupes ? Les décisions récentes relatives à ce sujet sont plutôt contradictoires. La Cour internationale de justice (CIJ) sembla favoriser la 2e solution en 1986 dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, mais la Chambre d'Appel du TPIY a adopté une position plus souple en considérant, dans l'affaire *Tadic* en 1999, que des formes de contrôle d'un Etat tiers sur une des parties en conflit (dans une guerre civile) pouvaient conduire à l'internationalisation du conflit.

Dans l'hypothèse du conflit armé non international, un ensemble plus restreint de règles s'appliquent. Au départ, elles se limitaient à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 qui énonce des principes fondamentaux tels que l'interdiction du meurtre, de la torture, la garantie d'un procès équitable... Vu la réticence des Etats à l'adoption de cette

disposition, l'avancement en la matière ne se fit qu'à petits pas. Parmi les textes qui sont venus s'ajouter à l'art. 3 commun, citons notamment l'article 19 de la Convention de La Haye de 1954 sur la protection des biens culturels, le deuxième Protocole additionnel (1977) aux Conventions de Genève, le Protocole révisé (à la Convention de 1980) de 1996 sur les mines, le statut de la CPI (1998), le Protocole de 1999 (à la Convention de 1954).

Il faut observer que la superposition de ces différentes prescriptions applicables aux conflits internes soulève certaines difficultés : la lecture combinée des textes du 2e Protocole de 1977, du Statut de la CPI (art. 8 § 2 f) et de l'article 3 commun (1949) montre qu'il existe aujourd'hui trois types de conflits armés non internationaux ! Le seuil entre la situation de simples tensions internes et celle de conflit armé proprement dit varie selon les instruments juridiques susmentionnés : le texte de l'article 1 du Protocole II de 1977 est le plus restrictif et celui de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 le plus large... Alors que dans le cas d'un conflit international, un simple incident de frontière (avec intention belligérante) suffit à déclencher la mise en œuvre du droit international humanitaire, dans l'hypothèse d'un conflit armé non international les conditions sont beaucoup plus exigeantes. Le seuil de déclenchement est plus élevé car les Etats craignent, de manière assez irrationnelle, d'encourager les rébellions en réglementant ce type de conflits.

Troisième principe de structure interne, le droit international humanitaire est *un droit aux destinataires multiples*. D'abord, les Etats, principaux sujets et objets du droit international. Il convient toutefois de rappeler qu'en vertu du principe de relativité, une convention de droit international humanitaire ne s'impose à un Etat que dans la mesure où il y a adhéré et sans préjudice des éventuelles réserves qu'il aurait formulées.

Ensuite, les organisations internationales; elles ne sont cependant pas parties aux traités de droit international humanitaire, soit parce que l'instrument ne leur est pas ouvert, soit parce que cela susciterait pour elles des difficultés de mise en œuvre trop importantes. En revanche, dans la mesure où bon nombre de règles reprises dans ces traités sont des règles coutumières, il est concevable que les organisations internationales, en tant que sujets du droit international, y soient *ipso jure* soumises.

Les mouvements de libération nationale et les collectivités infra-étatiques sont également des sujets de droit et peuvent donc être, à des titres divers, liés par ce droit. Les collectivités infra-étatiques le sont, bien sûr, à travers l'Etat qui est lié par la règle internationale.

Même chose pour les personnes privées, dès lors que la règle internationale est *self-executing*. Cela n'a cependant pas évité des décisions curieuses, comme, par exemple, lorsque le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) doute de l'applicabilité à des civils des interdictions portées par l'article 3 commun. Le TPIR estime que cette règle ne concerne que les militaires ou les civils ayant des responsabilités envers des militaires. Ainsi, le Tribunal d'Arusha a déjà rendu plusieurs jugements sans recourir à l'article 4 de son Statut qui concerne l'applicabilité de l'article 3 commun et du 2e Protocole de 1977. Cette interprétation étroite est critiquable et fait actuellement l'objet d'un exposé d'*amicus curiae* par la Belgique devant le Tribunal.

2 Les principes de substance

2.1 Les principes généraux

Le droit international humanitaire est au confluent de plusieurs *nécessités contradictoires*. Il apparaît comme un vecteur né de l'opposition de deux forces : les nécessités de la guerre d'une part et les nécessités de l'humanité d'autre part. L'état de nécessité ne peut donc être invoqué que dans

la mesure où le droit des conflits armés lui-même s'y réfère. Par exemple, l'article 51 § 5, b du premier Protocole additionnel concernant les dommages collatéraux infligés aux civils prévoit qu'une attaque sera réputée être sans discrimination si elle cause à la population civile des dommages collatéraux excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct espéré. Il s'agit donc bien de procéder à une évaluation (à la fois sinistre et cynique) entre les bénéfices stratégiques que l'on espère retirer de l'attaque et les dommages collatéraux infligés aux victimes. Ces questions de nécessité et de proportionnalité se sont posées avec acuité lors de l'attaque par l'OTAN de la radio-télévision serbe, objectif civil présenté comme militaire par l'OTAN. Or, cette attaque, qui avait causé une quinzaine de blessés et un même nombre de morts, a eu pour seul résultat de suspendre les émissions radio-télévisées entre minuit et 3 heures du matin ...

En cas de doute, *l'intérêt des victimes* prime toujours. Leur protection constitue la base du droit international humanitaire, qui repose moins sur la réciprocité interétatique que sur un engagement unilatéral envers les victimes. Ainsi, il ne saurait être question de représailles en cas de violation des règles de protection des personnes se trouvant au pouvoir de l'ennemi ou même en cas de violation des règles relatives à la conduite des hostilités. On peut d'ailleurs déduire à partir de l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire et à partir de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qu'il n'y a aucune place pour les représailles dans l'ensemble du droit international humanitaire, même lorsque cela n'est pas précisé.

Le droit des conflits armés *se distingue du droit des relations amicales*. En cas de violation du *ius contra bellum*, celui-ci, comme on l'a déjà dit, n'est pas écarté pour autant, il continue à s'appliquer sans préjudice de l'application du *ius in bello*.

Le droit international humanitaire *n'exclut pas les règles relatives aux droits de l'homme*. L'étude de la jurisprudence démontre que certains mécanismes de protection des droits de l'homme font appel au droit humanitaire. Rappelons que les droits de l'homme sont applicables en temps de paix comme en temps de guerre.

2.2 Les principes du droit de La Haye (droit des conflits armés)

Il s'agit des règles applicables aux personnes exposées aux effets directs des hostilités. Deux situations doivent être envisagées : d'une part la situation d'affrontement qui concerne les combattants, le champ de bataille, d'autre part la situation consécutive à l'affrontement, à savoir la situation des personnes au pouvoir de l'ennemi, en territoire occupé, la situation des blessés et malades, des naufragés, des internés civils et des prisonniers de guerre... Le droit de La Haye régit la première, le droit de Genève la seconde. C'est une distinction plus pratique que juridique mais on la conserve pour des raisons de commodité.

Le droit de La Haye peut se résumer en trois principes :

- *On ne peut pas attaquer n'importe qui* : principe de discrimination quant aux êtres, les attaques doivent se limiter aux combattants.
- *On ne peut pas attaquer n'importe quoi* : principe de discrimination quant aux choses, les attaques se limitent aux objectifs militaires. Il s'agit alors de pouvoir déterminer ce qu'est un objectif militaire !
- *On ne peut pas attaquer n'importe comment* : les moyens utilisés doivent respecter les principes de limitation et de proportionnalité; interdiction spécifique de certaines armes : gaz, bactéries, poison, mines, armes incendiaires et nucléaires, interdiction générique des

armes qui causent — ce que l'on appelle — des maux superflus, interdiction de certaines méthodes de combat : destructions non justifiées, attaques indiscriminées, perfidie...).

2.3 Principes du droit de Genève (droit international Humanitaire)

Les personnes placées au pouvoir de l'ennemi doivent être traitées humainement et sans discrimination. Il ne s'agit pas seulement du droit mais aussi de l'obligation de recueillir et de soigner blessés, malades et naufragés, et ce sans aucune discrimination. Il en va de même pour les prisonniers de guerre et les internés civils, qui ont le droit d'être traités avec humanité, et bénéficient de l'inviolabilité, de la sûreté et de la protection de leur personne.

De plus, *combattre dans le respect du droit des conflits armés n'est pas une infraction.* Cette règle, qui ne vaut qu'en cas de conflit armé international, signifie qu'un combattant capturé n'est pas un prisonnier de droit commun que l'on peut punir et placer dans un centre pénitentiaire. Le prisonnier de guerre bénéficie d'un statut particulier qui doit lui permettre d'attendre la fin des hostilités et la libération dans des camps *ad hoc*. En revanche, dans l'hypothèse d'un conflit armé non international, le détenu n'a pas le statut de prisonnier de guerre et sera alors soumis aux lois pénales du pays.

Les droits des personnes placées au pouvoir de l'ennemi sont inaliénables, on veut protéger la victime contre elle-même et la tentation qu'elle pourrait avoir de renoncer à certains droits dans l'hypothétique espoir d'être mieux traitée; ainsi, en cas d'interrogatoire, il est interdit au combattant capturé de dire autre chose que ses nom, prénom, grade, date de naissance et numéro matricule ou une information équivalente (article 17 de la troisième Convention de Genève de 1949 – disposition valable uniquement en cas de conflit armé international). Il s'agit de protéger le prisonnier contre les pressions qu'il peut subir lors de sa capture.

Enfin, *le territoire occupé (dans un conflit international) reste un territoire étranger* et ne peut faire l'objet d'une annexion. Le droit de conquête n'existe plus depuis longtemps ! De plus, en vertu du principe de normalité, l'occupant doit tâcher de respecter autant que possible les lois de l'Etat occupé.

Conclusion

Le droit des conflits armés, bien qu'il autorise implicitement de tuer, blesser ou capturer l'adversaire, reste quand même du droit. Ce droit s'imbrique dans l'ordre juridique international. Ses fondements sont simples, mais sa structure est riche et complexe. En vertu du principe d'égalité, il reste indifférent à la légitimité des causes poursuivies et aucune nécessité ne peut en justifier la violation. Le droit international humanitaire ne s'applique intégralement qu'aux conflits armés internationaux et lie aussi bien les Etats que les personnes privées.

Le droit de la violence étant limité à ceux qui exercent la violence, il devient à l'égard de ceux qui sont protégés, les non combattants, un droit de l'assistance et de l'humanité.

Le droit international humanitaire est aussi la loi du moindre mal : "ne fais pas à ton ennemi plus de mal que la guerre ne l'exige" (J. Pictet).

Summary

Evident and complex at the same time, international humanitarian law is fully part of international law. Having developed his arguments, the speaker describes the basic elements of international humanitarian law, such as equality of belligerents, or scopes of application, as well as explaining who could be bound by those provisions. He goes on to explain some fundamental rules – victims as the central focus in humanitarian law, links with human rights law, etc - before elaborating on the principles of the conduct of hostilities (Hague Law) and of core humanitarian law (Geneva Law). Prof David concludes by saying that as the law regulating violence applies to those effectively using violence, it becomes a right to assistance, a right to humanity for the protected persons, the non-combatants.

International Humanitarian Law and today's armed conflicts

Speaker: General Anthony Rogers

Introduction

The objective of this paper is to examine those areas of the law of armed conflict which have caused problems in the last few years, either because of differences in interpretation or because of differences in opinion. Traditionally, international law is divided into the law of peace and the law of war (also called the law of armed conflict, international humanitarian law or *jus in bello*). These bodies of norms are also further divided into subcategories. The law of peace includes the bodies of law related to the use of force in international relations and international human rights law (HRL), and the law of war is divided into the law relating to international armed conflict and the law relating to internal (non-international) armed conflict.

If we look at the law of armed conflict, we find that only about 3% is concerned with internal conflicts. Nevertheless, what is remarkable is that applying the 3% of basic rules relating to internal armed conflicts to problems gives the same results as applying the 97% of the norms applicable to international armed conflicts. This fact has already been hinted at by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. Nevertheless, this division of the law is important for practitioners. For example, a military lawyer who has to advise a commander or the military chain of command needs to know what law is applicable to a situation of armed conflict to be able to advise properly. The determination of the category of armed conflict is important, as is the notion of the use of force in international relations and human rights law. We will briefly look at the law governing the use of force in international relations before dealing with some problems that arise in the application of the law of armed conflict.

1. The use of force in international relations

According to the United Nations Charter, we basically see only two circumstances in which the use of force is permitted.

- The first is in the right of self-defence (article 51 of the UN Charter). Jurists have broadened this concept slightly in recent years by saying that it is unnecessary to wait for an attack before using the right of self-defence, claiming that it is possible to use force in anticipation of an imminent attack. Jurists also accept the concept of collective as well as individual self-defence, collective self-defence being the whole basis for the North Atlantic Treaty Organisation (NATO). But the precise limits of the right of self-defence are under a great deal of discussion among international lawyers, a point that will be alluded to below.
- The second circumstance in which the use of force is permitted relates to measures taken by the United Nations Security Council under Chapter VII of the UN Charter.

For some years past, some international lawyers have been arguing that there exists also a "right of humanitarian intervention", but this is controversial. Of course, international law is not static and has to adapt to changing circumstances. While the prevailing norm in international relations remains one of non-interference in the internal affairs of a state, there are extreme circumstances in which states may rightly claim that they are entitled to intervene, for example, in order to prevent a repetition of the holocaust.

Furthermore, the principle of the inviolability of the state's sovereignty over its internal affairs is not as sacrosanct as it has been in the past. International human rights law has made consider-

able inroads into this principle, and this evolution is becoming a major issue of international concern.

On the other hand, there are other commentators who are more sceptical about the "right to intervene", arguing that the United Nations Charter allows for no exceptional cases (apart from the two mentioned above). They argue furthermore that because the "enforcers" of international law possess the right of veto in the UN Security Council international law is controlled by the "whim of the few", amounting to a new form of imperial colonialism. These are two extreme opinions and it will be some time before a judicial decision will clarify definitively this point.

An interesting case in this connection is the one brought by The Federal Republic of Yugoslavia on 29th April 1999 in the International Court of Justice against the United Kingdom and other NATO Member States alleging a "violation of the obligation not to use force", and asking the Court to order a cessation of acts of force. The Court rejected the request for interim measures against the NATO Member States but ordered the parties to file pleadings. It will be some time, therefore, before a decision will be reached in this case.

What can be said in the meantime, however, is that if the right to intervene does exist, there must be two limitations to the way that force is used in the intervention. The first limitation is that the force used must be necessary to achieve the objective of the intervention, and the second is that any force used must be proportional to the objective, humanitarian or otherwise, in question. We will now go on to look at some of the problems that arise in the application of the law of armed conflict.

2. The law of armed conflict

2.1 When is a conflict an armed conflict ?

This question of whether the law of armed conflict is applicable may be quite difficult to answer. For example, the Government of the United Kingdom has said for many years that the problem in Northern Ireland is not an armed conflict but an internal security operation. Although the law of armed conflict gives several indications of what constitutes an armed conflict, as opposed to simple disturbances or internal violence, there is no comprehensive and unambiguous definition of the distinction. Geneva Protocol II of 1977 states that a certain threshold of violence must be reached before a situation can be classified as an armed conflict, but it is not completely clear what this threshold exactly is.

2.2 International or internal conflict ?

Taking examples from recent conflicts, such as the situation in Bosnia during the UNPROFOR period, military lawyers were deployed to advise UNPROFOR commanders. They had to know what kind of conflict it was, that is an international or non-international armed conflict, because the relevant rules are different, as we have seen. Professor Greenwood described the situation in Bosnia during this period as follows:

"there were hostilities between the Bosnian Government and Bosnian Serbs, between the Bosnian Government and Bosnian Croats, between the Bosnian Croats and Bosnian Serbs, between the Bosnian Government and dissident Muslims in the Bihac enclave, between Bosnian Government forces and Croatian Governmental forces and between both of these forces and the forces of the Federal Yugoslav army. In addition, UNPROFOR forces and NATO air forces became involved in often very heavy fighting, especially during the summer of 1995."¹

¹ C.J. Greenwood, *War Crimes proceedings before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, *Military Law Journal*, 1997.

In sum, Professor Greenwood said that it was a complicated series of internal and international armed conflicts going on at the same time. This was the issue that the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia had to deal with in the Tadic case. The Tribunal took the view that it was necessary to look at the factual basis for that part of the conflict relating to the case and then make its decision, based on the proposition that:

"an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organised armed groups within a State."²

This is not a bad working definition but it does not permit us to determine when internal violence and disturbances reach the threshold required for the situation to be classified as an armed conflict.

2.3 Troops involved in peace support operations

Forces involved in peace support or peacekeeping operations present an interesting case in the efforts to make the distinction between an armed conflict and armed activities falling below this level. In this context, it is important to make a distinction between troops involved in traditional peacekeeping as opposed to those involved in peace enforcement operations.

Colonel Duncan, commander of one of the British armoured infantry battalions during UNPROFOR, when talking about this issue, made this important distinction: "As a part of UNPROFOR, we were in a war but not at war." UNPROFOR's mandate was limited to ensuring the distribution of humanitarian aid and nothing more.

Nevertheless UNPROFOR forces charged with that mandate were finding themselves in quite difficult situations, faced with what seemed to them to be plain violations of the law of armed conflict. At times the members of UNPROFOR felt they had to take positive action and not merely stand by and watch. But because their mandate limited them to the use of force in self-defence, they were forced to position themselves between the sides involved in the fighting so that when they returned fire, they were able to claim that it had been in self-defence.

Of course, any use of force in self-defence has to be proportionate, and to be able to judge the proportionality of an action, the full facts have to be considered. Admiral Leighton Smith recounts the story of the tank commander who came under fire and returned fire using 78 rounds of main armament ammunition. When asked why she had fired 78 rounds she replied that that was all the ammunition she had! One would have to consider all the facts surrounding this use of force, particularly the level of death, injury, destruction and collateral damage, to be able to determine whether the response could be qualified as proportionate or not.

This leads us on to a consideration of the important distinction between peacekeeping and armed conflict, but again nobody is very clear about where that threshold is reached. If peacekeeping troops use force in proportional self-defence, nobody would suggest that they are involved in an armed conflict. However, if in the Srebrenica case troops had decided to use armed force to protect the safe area of Srebrenica, it could have been argued that they were involved in an armed conflict, depending on the scale of the military activity.

Another example of the uncertainty that surrounds the defining line between the legitimate use of force in peacekeeping and involvement in an armed conflict is the case of the NATO air attacks on the Bosnian Serb artillery, which had the objective of ending the siege of Sarajevo. Once again, it is unclear at what point and on what basis this would be considered involvement

in an armed conflict.

As a general guideline however, if armed forces are involved in actions that involve the use of heavy weapons, tanks, artillery and ground attack aircraft, the principles of the law of armed conflict should be complied with, at the very least. Those principles include those dealing with civilian immunity, distinction, attacks on military objectives, and proportionality.

Practical issues

The difficulties that may arise in the interpretation of the law of armed conflict can be further illustrated with some practical examples.

For example: what would be the status of a soldier captured by peacekeeping troops using force in self-defence? If the use of force is judged to amount to an armed conflict, then that person would enjoy the status of a prisoner of war and could be interned until the cessation of active hostilities. However, if the situation is short of a state of armed conflict, the legal position is less clear and pragmatic solutions have to be found by those involved in the operation. The instruction given was that one was entitled to capture people in such circumstances but one could not detain them for any length of time before handing them over to the appropriate authority.

But this obviously begs the question of who the appropriate authority is. This is an important question because if the person is handed over to the wrong authority, that person could be mistreated or tortured. All that can be done in these circumstances is to disarm the detainee in question and hand him over to the ostensibly appropriate authority after having secured that all feasible steps have been taken to ensure that person's safety. In the meantime, the detainee should be treated humanely, the treatment being equivalent to that laid down for prisoners of war. A similar situation would have arisen if a member of the NATO air forces had been captured during attacks against the Bosnian Serb artillery, the status of the pilot being unclear. If his status were that of a prisoner of war, he could have been interned until the end of active hostilities.

In response to this potential situation, an ingenious argument was proposed, according to which one could slip into and out of armed conflict within a matter of hours. Thus, while the attack was going on against the artillery, it was an armed conflict, but as soon as the attack finished this was the end of the armed conflict, requiring that prisoners of war be repatriated immediately. Another argument is preferable, namely that the NATO actions were taken in proportionate self-defence and therefore did not engage the NATO states in an armed conflict. The captured pilot was therefore a "civilian" protected by the Fourth Geneva Convention 1949, meaning that his repatriation was required immediately. Fortunately this situation did not arise.

2.4 International armed conflict: The example of the NATO air campaign in Yugoslavia

The conflict in the province of Kosovo in the Federal Republic of Yugoslavia between Government forces and the Kosovo Liberation Army could have been classified as a non-international armed conflict before the start of the NATO air campaign. However, once the NATO air campaign started there can be no doubt that it was an international armed conflict, with the huge amount of ordnance being dropped during the campaign. We can illustrate some of the difficulties encountered related to the application of the law of international armed conflict with some practical examples.

Practical issues

- One example concerns the case of three American soldiers who were on patrol close to the Macedonian border and who were captured by Serb forces. Similarly to the situations discussed above, the question arose as to what their status was under the law applicable to international armed conflicts. For the Serbs, they were spies and had to be put on trial for spying. But according to the provisions of the Geneva Protocol I 1977 and the 1907 Hague Regulations, to be convicted for spying one has to be acting clandestinely or under false pretences and to be gathering information in enemy controlled territory.

These conditions obviously did not apply to the case at hand. The soldiers could not have been spies since they were wearing military uniform and travelling in a military vehicle at the time of capture. That meant that they were entitled to be treated as prisoners of war. There was no suggestion that they had committed any war crimes so it was not clear for what they might have been put on trial. In the event, no proceedings were taken against them, and in fact it was possible to secure their early release after a period of negotiation with the Serb authorities.

The question of the early release of prisoners of war is something that seems to have emerged in recent conflicts. It does seem to be a welcome sign, but the motives for early release are not always humanitarian, as complying with the provisions of the Geneva Conventions can be an expensive task.

- A second example is the heat that targeting issues have engendered. For example, the NATO bombing of the Serb television station in Belgrade has been criticised by journalists who seem to think they, rather like medical personnel, are entitled to a special status under the law of armed conflict, which is not the case, although Geneva Protocol I briefly makes reference to journalists.

Apart from Geneva Protocol I, the rules of customary international law are also applicable to targeting issues, and it is important to remember that not all NATO member States are parties to Protocol I. The USA, France and Turkey are not parties to the protocol. Nevertheless, it is probable that even states not party to the protocol found its provisions, especially the definition of a military objective and Article 57 dealing with precaution in attack, very useful in conducting military operations.

The definition of a legitimate military objective in Protocol I is limited to objects. Members of the enemy combat forces are not explicitly mentioned as legitimate military targets, though there can be no doubt that they are.

In respect of objects as legitimate military objectives, they are limited to those which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralisation, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage.

This definition is typically juridical and difficult to apply in practice. But it is easy to see why it was chosen in the negotiations leading to the adoption of Protocol I because only two options were realistically possible. The first option was to draw up a list of potential military objectives, which would have resulted in an encyclopaedia, and the second was to draw up a generic definition that covers everything, which is what the negotiators did. However, the resulting generic definition can still lead to divergent views and different forms of interpretation. Perhaps the most important part of the definition is that contained in the last few words, according to which a military objective is legitimate only if military action against it conveys a "definite military

advantage". This definition thus excludes attacks on purely economic targets and targets that do not by themselves contribute to military action. For example, the definition precludes attacks on the political leadership of the enemy country.

If we look at the NATO bombing campaign, it was very similar to the campaign carried out against Iraq in 1991. The first step was to secure air supremacy and suppress the enemy air defences. Once the air defences had been put out of action, it became possible to go on and attack obvious military targets like enemy aircraft, military communication sites, ammunition dumps, artillery positions, and so forth. It was also legitimate to attack the lines of communication and cut off the armed forces from their sources of supply. This means that roads, railways, canals and bridges used for troop movement or military supply become legitimate military objectives and the same applies to communications, the aim being to cut off the military from their command and control network so that they can no longer fight in a co-ordinated way. This targeting strategy had an important impact during the Gulf war and also in the former Yugoslavia.

It is important to remember that objects that appear at first sight to be civilian may be military objectives. For example if the enemy moves their military headquarters into a school, that headquarters is a legitimate military objective even though attacks on it may damage or destroy the school. It is also possible to have military objectives that are entirely manned by civilians, for example civilians working in a tank repair workshop, and they run the risk of incidental damage if this factory, a legitimate military objective, is attacked.

These factors affect the working of the principles of civilian distinction and immunity. They can be difficult to understand for reporters and the media for whom one civilian death is a war crime, two civilian deaths a massacre, and three civilian deaths genocide. The fact that civilians die in an attack may be for a number of different reasons, some of which may be legitimate, and so one has to examine the case on the basis of the evidence before making a judgement.

2.5 Precautions in the attack

Article 57 of Geneva Protocol I is perhaps the most important of the articles in the Protocol, and concerns the precautions that should be taken when carrying out an attack. The military planner or decision-maker is required to have satisfactory answers to the following questions before the attack is carried out:

- Is there a military purpose in carrying out the attack?
- Is the object or area to be attacked a military objective? Is it feasible to give an advance warning? This is the rule that the military have the most difficulties with. For them, surprise is an essential element of a successful attack. But Protocol I requires consideration of the feasibility of a warning and it may be possible to give warnings to civilians or evacuate towns in some cases.
- What weapons or tactics are available for use in the attack and what are advantages and disadvantages of each? This requires bearing in mind both the military aim and any incidental or collateral damage that could be caused. This is a difficult balance as it requires comparing things that are not alike.

If these questions are satisfactorily answered, the attack may be considered legitimate, but it must not be forgotten that circumstances can change. For example, in the case of the NATO bombing of the Chinese embassy during the Kosovo air campaign it was a perfect precision attack but it turned out to be the wrong building. The embassy could not be considered a military target and it was therefore not a legitimate military objective under the circumstances. Thus military plans must be constantly revised to avoid this kind of embarrassment.

This example emphasises the need to have the best possible intelligence information at the disposal of the operation commander. Attacking immobile targets is relatively easy, especially with modern precision munitions. However, even using the latest technology, an attack can fail because of a problem with the guidance system of missiles, for example. This is a factor that is impossible to eliminate. Therefore where civilians are killed due to this kind of technical error or circumstances beyond the commander's control, the attacks cannot be considered as war crimes, providing the commander launching the attack has done what is feasible to limit potential negative consequences of the attack.

An interesting example in this connection was the attack on Korisa during the NATO air campaign in Kosovo. The attack was directed at an artillery site but a lot of civilians who happened to be there were killed. According to some reports, they were rounded up by the special police and put there as a human shield. If so, this may have been a propaganda tool, whereby the media images of civilians being killed by the air-strikes could be used to undermine the NATO consensus and public confidence in NATO countries in support of the air-strikes. In a situation such as this, the civilian deaths are regrettable but unavoidable. The attacking commander must take into account the presence of civilians (if he is aware of them, which he may not be) when choosing his target, but if the opposing side actually put civilians there, they have to shoulder the legal responsibility for their deaths. In this context the concept of "Zero-Casualty-Warfare"³ is interesting, as the public in many countries have become adverse to their soldiers being killed in conflicts that do not pose a direct threat to a state's national security. Furthermore, a conflict in which many civilians are killed may result in falling public support for the continuation of hostilities, and these are therefore all considerations that strategists must take into account in making targeting and other decisions.

It is worth briefly mentioning that NATO pilots during their bombing campaign were often flying at around 15.000 feet, because at that altitude, they were relatively safe from mobile anti-aircraft defences. But at that altitude it was not always possible to verify the target with certainty, despite the fact that the pilots had access to additional intelligence information about the targets coming from outside sources. Immobile targets tend to be easier to verify, but the difficulty lies in verifying opportunity targets, for example troops or mobile artillery on the ground.

Mistakes can thus occur. In a situation like that where the pilot is the man who takes the decision, he has to be careful and if he is not sure that the target is a military objective, he should not attack it. Nevertheless, if a pilot is doing his best, in difficult circumstances, to comply with the provisions of the law of armed conflict, he should have nothing to fear from a judicial complaint, but of course, this question would ultimately be up to the appropriate judicial tribunal to decide.

Conclusion: difficult issues

One can sum up by mentioning some of the difficult issues that arise in the application of the law of armed conflict:

- The law that applies to non-international armed conflict is very basic. Nevertheless, even by applying those basic principles one can go a long way to protect the victims of war.
- Situations of coalition warfare can also be difficult, especially where the members are at different levels of ratification of international treaties. This problem has been faced by NATO in the context of its drive to increase interoperability between the forces of different nations. However, where differences exist between states, they will normally be able to agree on the general principles governing the way force is used, even if they cannot agree on all the details.
- The issue of international humanitarian intervention is controversial, and in situations where

an intervention is necessary, the intervention should have the backing of the UN Security Council if this is at all possible.

- The issue of what constitutes a legitimate military objective is the subject of a wide divergence of views, but in our view it does not allow attacks on certain types of targets: economic targets, the political leadership, or the enemy morale, for example.
- On the whole, regular armed forces do a reasonable job in complying with the law. Most of the violations of the law of war are committed by irregulars, paramilitary groups and militias, special police units, and armed factions. In fact, these violations are often committed due to ignorance and a lack of discipline, problems which must be addressed urgently.
- On the issue of the enforcement of the law of armed conflict, there was a flurry of activity in the period from 1945-1948, where the tribunals did their best under difficult circumstances, although the procedures used do not match up to contemporary standards. Since then, there have been a few attempts at national enforcement, but this has not been very consistent. Recently some international war tribunals have been set up, including the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, a similar tribunal for Rwanda and even an ad hoc tribunal for crimes committed in Sierra Leone. Finally, there is the Rome Statute for an International Criminal Court 1998, which will come into existence when 60 states have ratified the Statute, a very encouraging sign for the future. The court should get the international support it deserves because when people realise that they cannot get away with violations, they are much more likely to comply with the law.

The final point concerns relations that a coalition such as NATO might entertain with the media, as journalists report directly from the scene of the conflict and the images of the conflict are dispersed all around the world in a matter of minutes. In response to this, it is important that the military has an effective media presence and is able to explain convincingly their position in the fighting, especially with regard to the application of the law of armed conflict.

Résumé

Le droit international humanitaire, pourtant clairement énoncé dans des textes juridiques, peut révéler certaines divergences d'interprétation ainsi que des difficultés de mise en oeuvre lorsqu'il est confronté aux conflits contemporains.

Prenant comme cadre de réflexion les conflits en ex-Yougoslavie, l'orateur développe ces difficultés d'application que peuvent rencontrer les acteurs militaires d'un conflit.

La définition d'un conflit armé, de son caractère international ou non, la condition des troupes engagées lors d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, les obligations de précaution à prendre dans toute attaque sont autant de questions qui, approchées de manière pragmatique, peuvent révéler la complexité d'une situation de conflit et la difficulté d'application du droit international humanitaire.

Fort de sa longue expérience militaire, le Général Rogers illustre ses arguments de nombreux exemples pratiques particulièrement parlants.

Table ronde présidée par M. Thierry Germond Résumé des discussions

Le débat a tout d'abord porté sur la notion de conflits déstructurés (situations de conflits anarchiques) en raison de la disparition de l'Etat, et plus précisément sur la prise en compte de ces conflits par le droit international humanitaire. Par cette problématique est posée la distinction entre l'existence du droit et son applicabilité. Il ne fait aucun doute que ces conflits restent soumis au droit international humanitaire, et ce, malgré le problème de la représentativité de l'Etat au niveau international. Même non représenté ou non représentable, cet Etat demeure et la règle lui est applicable. Ni la nature du conflit ni celle des acteurs ne peuvent intervenir dans la pertinence du droit international humanitaire.

Toujours dans le cadre de la typologie des conflits, il sera fait mention de la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et notamment de son arrêt Tadic. Cet arrêt, bien que marquant une évolution importante, en ce qu'il introduit la notion de conflit armé sans se référer au caractère international ou non du conflit, ne porte toutefois pas atteinte à cette distinction centrale consacrée par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels.

Sera également introduite dans le débat, la question de l'enseignement du droit international humanitaire aux militaires, qui, beaucoup trop souvent, voit son importance être négligée dans le cursus des officiers. Cette problématique se retrouve de manière accrue lors de la planification des opérations ; les aspects de droit international humanitaire seront bien souvent abordés dans les derniers moments de la préparation des opérations, ce qui peut parfois poser des difficultés quand il s'agit de questions particulièrement sensibles, comme, par exemple, celles relatives aux prisonniers de guerre.

Viendront ensuite certaines questions concernant la légalité des opérations. Ainsi, l'attaque de la radio-télévision serbe lors du conflit au Kosovo, ce bâtiment ne pouvant être considéré comme objectif militaire que dans le cas où la radio-télévision servait de canal d'information militaire ou d'incitation à la violence. La qualification d'objectif militaire devenant moins évidente dans le cas de pure propagande politique.

Quant à attribuer la qualification d'objectif militaire à un chef d'Etat ou de gouvernement, ce ne pourrait être admis que si celui-ci est également le chef des forces armées et exerce effectivement cette fonction.

On the Classification of Conflicts as a Factor of their Dynamics

Speaker: Dr Christophe Swinarski

1. Classification of Conflicts as key to IHL applicability

The classification of conflicts is integral to the whole system of International Humanitarian Law (IHL), which was originally known as "the law of war" or "*jus in bello*". Already the first Geneva Convention of 1864 - the first major codification of this law - was applicable during times of "war", meaning an armed conflict between the trained military forces of two or more states. The major objective of the Convention was to reduce the unnecessary suffering caused by warfare, or in other words, to introduce an element of humanity into the deemed inhumane ways and means of warfare. The main function of IHL has always been to play a mediating role between states, and more specifically, in their mutual relations during wartime. Therefore, the classification of conflicts appears a necessity due to the fact that IHL is not formally applicable during "peacetime". As such, in order to define criteria according to which the international community is to distinguish "war" from "peace", classification is necessary. The legal demarcation line between "war" and "peace", the process of deciding which situations of armed violence fall into which category, and the problems and consequences involved in these decisions, are the principle subjects of the following observations.

The subject of this presentation is thus situated at the crossroads between:

- Political aspects of IHL and the functioning of this law within the international community;
- The part of IHL as a tool of international relations

The difficulty of classifying conflicts and resulting problems in working with IHL have also been at the root of allegations on its inefficiency or even practical uselessness. The process of classifying conflicts can appear at first sight a simple one, but manifold difficulties start arising when one starts to consider the dynamics of conflict situations. The classification of conflicts, a core process in the functioning of the international community, determines which dispositions of the relevant law (IHL, Human Rights Law, Refugee Law) are to be applicable in a given situation of armed violence and to whom.

The major reason why this classification of conflicts creates such major misunderstandings, controversies and difficulties in terms of interpretation, may be the fact that the first Geneva Convention of 1864, as well as subsequent instruments (notably the Geneva Conventions of 1949), were drafted in a context where the notion of "war" was different from the reality of many armed conflicts today. Indeed, conflicts of the 19th century were by far and large those commonly termed "wars", meaning interstate conflict by the means of regular, recognisable and disciplined armed forces, where warfare situations often had a definitive, declared beginning, and a mutually accepted or imposed end. Guerrilla warfare, "humanitarian interventions" and other types of organised armed violence were less common and occurred on a lesser scale, although they did occur. As such, the "law of war" or "*jus in bello*", as IHL is also known, developed according to this pattern of international interstate armed conflict, with a very clear distinction being made between those dispositions of international law which were applicable in peacetime, including *jus ad bellum* (the law on the use of force in international relations), and those which were applicable in wartime, corresponding to the dispositions of IHL.

2. Evolution in the Nature of Armed Conflicts and their Classification

The events of the 20th century have gradually rendered the dispositions of IHL incomplete, as a major type of conflict not covered by this law was that which was ostensibly confined to the

territory of a single, internationally recognised state. This type of conflict, referred to as "conflicts not of an international character" in the Geneva Conventions of 1949, has become more and more frequent during the 20th century, replacing interstate conflict as the most common type of conflict, despite the occurrence of two major world-wide armed conflicts this century. For this very reason, the experts and diplomats who drafted the Geneva Conventions I-IV of 1949 extended the protection afforded by IHL to non-international armed conflict, especially through the inclusion of Article 3 common to the Conventions. However, these dispositions were based on the application of the pre-existing dispositions *per analogia* to non-international armed conflicts, thus limiting their straightforward application and specific interpretation.

A fundamental difficulty arising with the distinction between international and non-international armed conflict was that of classifying the conflicts into one of these two categories. This added a new dimension to the problem of simply differentiating between "wartime" and "peacetime" in the terms of the previous Convention. Another problem was that international diplomatic practice had evolved. During the 19th century, it was customary to declare war on another state, through standard diplomatic procedures or the taking of initial steps of a military nature. Such a declaration of war was conducive to the determination of conflicts. These customs were logically based on the system whereby "wartime" was the period following a declaration of war, this period only ending with the appropriate measures towards the ending of active hostilities, if not a formal peace (i.e. a cease-fire, armistice or the signature of a peace agreement).

This method of determination was effectively abandoned from the beginning of the 20th century because the declaration of war as a diplomatic means of announcing the beginning of hostilities had become practically obsolete. States went to war without any official declaration being announced. A famous example of such an unannounced uptake of hostilities was the Japanese Empire's attack on Pearl Harbour, Hawaii, in 1941, which was originally planned as a surprise attack on U.S. forces.

The present state of affairs in current international practice does not preclude altogether the possibility of resorting to a "declaration of war" by legal means as the basis for the classification of conflicts in contemporary international law and relations. Such a possibility persists, in situations where opposing sides to a conflict have agreed to a cease-fire (without signing a peace accord) and one or both of the sides spontaneously takes up renewed hostilities, for example. This act can be considered as equivalent to a declaration of war, legally speaking, and thus a basis on which to determine the nature of the conflict in question.

The new typology which has thus arisen since the adoption of the Geneva Conventions of 1949 is fundamentally based on Article 2 common to these Conventions, as completed and developed by Article 1, paragraph 4 of Additional Protocol I of 1977. This typology is furthermore based on Article 3 common to the Geneva Conventions of 1949 and Article 1 of Additional Protocol II of 1977 (the latest instrument), which distinguishes in particular between armed conflict and "internal disturbances and tension" (para. 2), to which "hard" (formal) IHL is usually not applicable. It is very important to emphasise that even in situations of violence or tension which fall below the threshold of the criteria for "armed conflict", the "soft" IHL, including its principles, may still apply. A famous example of such soft law applicable in these situations derives from the Martens Clause⁴. The relevant IHL contents of this Clause can be applicable *ipso jure*, in other words directly on the grounds of the force of universally recognised international law.

In addition to application *ipso jure*, it is important to highlight two "mechanisms" by which hard IHL can be applicable in certain situations of violence not normally covered by these dispositions. The first mechanism is the widening of the scope of application of "hard IHL" through

⁴ The Martens Clause (Additional Protocol I, article 1, par. 2) reads as follows: "In cases not covered by this Protocol or by other international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience." The Clause is also referred to in para. 4 of the preamble to Protocol II of 1977

the conclusion of bilateral or multilateral treaties between states. This mechanism involves an agreement by both parties to the conflict to apply certain dispositions of IHL under certain conditions. Such a mechanism is foreseen in the Geneva Conventions both for international and non-international armed conflicts, where the High Contracting Parties are invited to endeavour to render the Conventions applicable to the greatest possible extent.

The second mechanism available to the High Contracting Parties is that of bilateral agreements with the International Committee of the Red Cross (ICRC), in which they may agree to make certain dispositions of "hard IHL" applicable in certain situations, without formally classifying the nature of the conflict in question.

3. Classification of Conflicts and International Relations

A relatively recent, but very important, development in international law and relations has been the considerable increase in the political importance of the legal classification of conflicts. Within this evolution, the classification of conflicts has shifted increasingly from the predominantly legal domain into the area of political controversy. The classification of some conflicts (e.g. international vs. non-international) may and does form part of the main objective of some warring factions. This is because qualifying a conflict in a given way may have the effect of attributing legal benefits to the armed groups involved. For example, in cases where an armed group of an ethnic minority is fighting for independence from the majority on the territory controlled by the latter, qualifying the conflict as an international one infers implicitly if not explicitly that the minority group benefits from certain principles of international law, such as, for instance, the right to self-determination or rules on the rights of minorities. That is why the classification of the conflict between Croats and Serbs (in the sovereign FRY⁵) as an international armed conflict, and the parallel recognition of Croatia in 1991 as a nation-state by several European Union countries, were not only significant steps on the way towards independence, but also contributed to the increased intensity of the conflict.

Having said that nowadays the classification of a conflict in the terms of reference of international law constitutes a point of contention, it is worth mentioning three political procedures that can be resorted to, to classify a conflict in internationally significant legal terms.

In the first procedure, the parties to the conflict agree on how the conflict should be classified and which international legal obligations should apply in the circumstances. However, as mentioned, this procedure can be excluded in many cases because the classification of the conflict is itself a highly political issue which is often linked to the very roots of the disagreement between two parties, as mentioned above. Therefore, it is unlikely that the sides will be able to agree on the classification of the conflict and the obligations applicable.

A second procedure that was envisaged in the 1970s and 1980s was one by which the ICRC could have been invited to classify a conflict, independently of the interests of the parties to the conflict. The advantage of this approach was that the ICRC, being a neutral, impartial and independent humanitarian organisation with extensive field experience, was in a position to take an objective view of the conflict in question. However, as the classification of conflicts is increasingly a politically charged matter of great contention, such a procedure would have been incompatible with the neutrality of the ICRC, and would have seriously jeopardised the work of the ICRC in the field in the area of conflict and its access to victims.

A third procedure is the international recognition, either by a significant number of states or by inter-governmental organisations (universal or regional), of the character of the conflict. This

⁵ *The Former Federal Republic of Yugoslavia.*

procedure has already several precedents in international practice, such as for instance the procedures that led to the recognition of the PLO by over a hundred states as involved in a war of national liberation, in other words, in an international armed conflict.

There seem to be three main caveats to this type of procedure that should be mentioned. The first one is that recognising that a conflict is international is often construed as tantamount to recognising the international legitimacy of an opposing warring faction. This is clearly a fundamental political issue and therefore such a classification of conflicts constitutes a major risk for the exacerbation of the conflict. A second caveat is that there are no clearly defined rules governing the recognition of the classification of the conflict. There is no rule stating what number of states must subscribe to a given classification for it to become universally valid, for example. A third caveat is that the timing of states' formal declarations about the classifications of a particular conflict may be, for varying reasons, either premature or overdue.

The classification of conflicts may also be undertaken within international organisations. The classification of conflicts may be already problematic when states act independently. But the intertwining of the legal problems of classification with the webs of political interests and priorities of states means that international recognition and agreement on the classification of a conflict could be even more difficult to achieve, especially within an international organisation of universal nature such as the United Nations, where consensus decision-making is the rule and where one state fundamentally opposing the opinion of the majority may make a common position within the organisation impossible to reach. Consensus decision making may be slightly less difficult within regional organisations, where Member States may have more in common in terms of their national interests and fundamental foreign policy objectives. Yet their conclusions may lack international universal legitimacy and weight in comparison to universal organisations.

The above-mentioned political procedures for the classification of conflicts may give the impression that the classification of conflicts is solely a political issue with little reference to international law. However, the experts and governments that participated in the drafting of the Geneva Conventions of 1949 were quite concerned to find criteria for classification which were as objective as possible, so as to effectively eliminate the necessity for political interpretation⁶. At the same time, the effort was made to find criteria for the classification of conflicts, so that conflicts could be classified in international legal terms regardless of whether a declaration of war had been issued or not. The criteria for classification set out in the Conventions are completed by Protocol I Additional to the Geneva Conventions which, in Article 1 para. 4, states that "the situations referred to (...) include armed conflicts in which people are fighting against colonial domination and alien occupation and against regimes in the exercise of their right of self-determination..."

The process of classification according to this framework would consist of the simple constataion of facts and the classification of a conflict according to the categories laid down in the Conventions and their Additional Protocols. The framework opposes itself, at least to a certain extent, to the practice of contemporary international relations, where the recognition of states or the particular interests in a conflict still interfere with its classification, beyond these objective procedures laid out in IHL normative instruments. Whereas the classification of a conflict may be considered an act of constitutive recognition of a state, the debate on the constitutive or declaratory effects appears to have been rather perfunctory, as the system does no longer seem to function according to recently established theories.

4. Classification of Conflicts: Prospects for the Future

Nevertheless, the element of the act of recognition which has to be enhanced, in contrast, seems to be its opposability. Indeed, the act of recognition, whether constitutive or declaratory, simply

⁶ Please see Article 2 common to the Geneva Conventions.

implies the acceptance that the act has binding legal implications for both the recognising and recognised state. A good example here can be once again that of the recognition of the state of Croatia, which declared independence on the 26th June 1991 and which by the 17th January 1992 had been recognised by some 30 states. In this case the recognition of Croatia as a separate state from former Yugoslavia had a considerable impact on the way the conflict and its consequences were perceived and dealt with in international legal and political circles.

Incidentally, a number of other questions arise in contemporary international relations related to the classification of conflicts and in particular the distinction between peace-enforcement and peace-keeping operations, which requires a case-by-case analysis under the criteria set out by the international provisions to be applied thereto.

To round up the discussion, a legal, political and military debate on the potential approaches to the classification of conflicts should be opened in international law and relations.

The current approach is a normative one, that is, a conflict is classified under the dispositions and categorisations of international legal norms which are derived from treaty law, especially the Geneva Conventions and their Additional Protocols, and international customary law. It suffices to say that enough difficulties are being experienced with the currently practised procedures of classification to make it worthwhile to look for some alternatives.

-Victims approach

An alternative approach to classification is what could be called the "victims approach", and could be more in line with the objectives and spirit of the Geneva Conventions of 1949 than the ones currently being used. In this approach, the entirety of IHL would apply to any conflict that produces victims, regardless of its international or non-international character. Such an approach would have the advantage of protecting potential victims, namely civilians, in conflicts which would be classified as "non-international armed conflicts" under currently applicable IHL, and potentially even potential victims of conflicts which currently fall below the threshold of the criteria for "armed conflict", i.e. "internal disturbances" and "sporadic violence". This would considerably extend the protection offered by IHL, as the protection currently offered by IHL as applicable to "non-international armed conflict" is rather reduced.

An essential question related to this approach, nevertheless, is to know to what extent Human Rights Law should also partake in the classification of a conflict, although it is not as such part of the law of war, and is only partially applicable in situations of armed conflict. One can certainly argue that massive violations of human rights should form part of the criteria for the classification of conflicts. A serious argument that can be put forward to this end is that a classification based on Human Rights Law is complementary to the victims approach, for the reason that this law is fundamentally based on a "victims approach" itself.

-Violations approach

Another new approach, which could be termed the "violations approach", would be based on an *a posteriori* classification of conflicts through international criminal tribunals including the International Criminal Court (ICC), that will be created. It is currently debatable whether there is sufficient jurisprudence on which one could base such an *a posteriori* classification, but this is an area of law that will certainly develop in the near future. In this approach, the competent court could decide *a posteriori* how a conflict is classified and consequently which law is to be applicable. A potential advantage of such a system is that since the court would decide *a posteriori*

which law would be applicable, potential violations could be to some extent deterred (deterrent/preventive effect). On the other hand, this approach could result in an even greater transfer of power to, and subsequent politicisation, of the international judicial system, and even constitute a threat to its already disputed independence. The risk that courts would come under severe pressure by interested parties to rule in a certain way on controversial cases of classification certainly constitutes a serious issue for concern.

-Global approach

Finally, one can complete these observations on the different possible approaches to the classification of conflicts by pointing out that the problems concerning, firstly, the legal references and procedures to be used, and secondly, the structures or bodies empowered to classify, both fall within the scope of a global international public order, conceived with reference to the aims and principles of the Charter of the United Nations. It remains to be seen what possibilities this scope could offer for the solution of problems surrounding the issue of classification. Indeed, it is imperative that the international community make use of the existing possibilities, both legal and political, in a manner that is operationally compatible with the Charter of the UN.

In conclusion, one can reaffirm that the humanitarian and the political are not as diametrically opposed as often pretended, and that the major challenge for the international community can be met by means and tools to be found at the crossroads between both approaches to the future of mankind.

Résumé

La problématique de la qualification d'une situation se trouve au coeur de la mise en oeuvre du droit international humanitaire. Il s'agit tout d'abord de déterminer si l'on se trouve en situation de conflit armé, et ensuite si ce conflit est d'ordre interne ou international. Au-delà des considérations juridiques essentielles, l'orateur relève que cette qualification n'est pas dénuée de conséquences politiques. Qualifier une situation de conflictuelle pouvant déjà être un acte de nature politique, lui ajouter la qualité d'interne ou d'international soulève d'énormes difficultés, alors même que le droit humanitaire se doit de rester en dehors de tout débat politique. A l'aide de cas concrets, Dr Swinarski expose l'évolution des conflits en rapport avec leur classification, ainsi que la place et le rôle de la qualification des conflits dans les relations internationales. Enfin, Dr Swinarski présente diverses approches possibles qui peuvent permettre de qualifier un conflit en y donnant le moins de connotation politique possible.

Droit international humanitaire et intervention humanitaire

par Yves Sandoz*

1. Clarifications sémantiques

Il s'agit, en premier lieu, de clarifier ce dont nous parlons tant il est vrai que les malentendus commencent précisément par une compréhension différente de certaines notions.

1.1 La notion "d'intervention"

Indépendamment du terme humanitaire, c'est d'abord sur la notion d'intervention qu'il faut s'entendre. Comme le relève Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler et Alain Pellet dans leur ouvrage sur le droit international public, "il n'existe pas de définition généralement admise du degré minimum de pression ou d'action qui doit être exercée pour que l'on puisse parler d'intervention. Incontestablement, la notion d'intervention couvre toute "ingérence" - consentie, sollicitée ou imposée - consistant en une action de caractère militaire. La question est plus discutée lorsqu'il s'agit de pressions politiques et économiques: elles constitueront une intervention dans la mesure où l'on pourra les assimiler à des usages de la force". On pourrait notamment construire sur cette base une différence entre une décision d'embargo, qui ne serait pas a priori une intervention, de l'établissement d'un blocus pour imposer son respect, qui en serait une. Notre propos n'est toutefois pas d'entrer ici dans trop de nuances mais de retenir que l'intervention implique l'usage de la force.

Il convient dès lors de se poser en premier lieu la question de la légitimité de cet usage dans le système international actuel. Rappelons que le régime de la Charte des Nations Unies, qui s'applique à l'ensemble des Etats, n'admet pas le recours à l'intervention armée, sinon dans des cas strictement définis:

Premièrement: dans le cadre d'interventions que le Conseil de Sécurité peut décider en cas de menace à la paix internationale au cas où d'autres mesures n'ont pas donné les résultats escomptés. Cette action peut être accomplie par des forces de l'ONU mais elle peut aussi être déléguée, notamment à des organismes régionaux de sécurité. La Charte spécifie toutefois clairement, à son article 53, que ceux-ci n'ont pas une compétence autonome: "aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité". L'exception ensuite mentionnée dans cet article se réfère expressément à la deuxième guerre mondiale et elle est limitée dans le temps. Elle est aujourd'hui sans objet et nous ne nous y arrêterons donc pas.

Deuxièmement: en cas de légitime défense s'il y a agression. Cette possibilité est assez étendue puisque l'on admet la notion de légitime défense collective. Elle est cependant elle aussi soumise à des limitations assez strictes.

Il faut que l'intervention se fonde sur l'appel de l'autorité gouvernementale légitime: comme l'a dit la Cour internationale de Justice en 1986 dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, "c'est l'Etat victime d'une agression armée qui doit en faire la constatation" et "il n'existe, en droit international coutumier, aucune règle qui permettrait à un autre Etat d'user du droit de légitime défense collective contre le prétendu agresseur en s'en remettant à sa propre appréciation de la situation". Il faut par ailleurs qu'il s'agisse bien de la réponse à une agression externe, qui correspond à la définition de l'agression donnée par l'ONU, soit notamment l'utilisation de la force armée, et non pas à une lutte de factions internes. En outre, cette légitime défense ne peut être invoquée, selon l'article 51 de la

* Ce document a été rédigé par l'orateur, et nous a été remis en décembre 2000. Le résumé a été ajouté par après.

Charte, que "jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales".

Certes, tout cela a posé moult questions dans la pratique, dont beaucoup sont apparues lors de la guerre froide: comment, notamment, déterminer la légitimité de certains gouvernements et, surtout, l'autonomie de la volonté de ceux qui "sollicitaient" l'intervention. L'incapacité de l'ONU de prendre des décisions dans certains cas d'agression, notamment du fait du système de veto instauré dans le Conseil de sécurité, a pu, par ailleurs, faire la place belle à la légitime défense et rendre quelque peu aléatoire le fait qu'elle ne devrait être qu'une faculté subsidiaire, provisoire et contrôlée. Enfin, la notion d'agression externe a souvent été élargie dans le cadre de la légitime défense collective, le soutien militaire à un Gouvernement contre des forces rebelles, dans un conflit interne, étant justifié par ceux qui le fournissaient par le fait que ces rebelles seraient eux-mêmes soutenus par d'autres Etats.

1.2 "L'intervention d'humanité"

La question s'est posée par ailleurs de savoir s'il y a une troisième forme d'intervention possible, liée à la protection de ses propres ressortissants dans un autre pays. On fait là un pas vers l'intervention qualifiée d' "intervention d'humanité", au sens étroit. La justification de ces interventions repose sur la responsabilité d'un gouvernement à l'égard de ses propres ressortissants, d'une part, sur le fait que l'Etat dans lequel se trouve les ressortissants menacés démontre son incapacité à respecter son devoir de vigilance à l'égard des citoyens étrangers sur son territoire, d'autre part. En 1924, dans la sentence arbitrale qu'il a rendue dans l'affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole au Maroc, Max Huber légitimait clairement de telles interventions, dans certaines conditions, estimant que "il est incontestable qu'à un certain point, l'intérêt d'un Etat de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale".

Sans approfondir cette question, relevons que la licéité de telles interventions n'est pas clairement établie aujourd'hui. Le Conseil de sécurité n'a pas été en mesure de prendre position en ce qui concerne l'intervention israélienne à l'aéroport d'Entebbe, en 1976, pour libérer les victimes du détournement d'un avion israélien, "les considérations humanitaires étant "équilibrées" par la crainte des pays du Tiers monde de consacrer un précédent dangereux pour leur souveraineté" et la Cour internationale de Justice s'est contentée "d'exprimer le "souci" que lui inspirait l'incursion armée américaine en Iran" suite au blocage du personnel de l'ambassade américaine, en 1979. Quant à la doctrine, elle est partagée.

"L'intervention d'humanité" au sens classique pouvait cependant aller plus loin encore et nous amène au coeur de notre sujet. Il ne s'agissait plus seulement pour un Etat de protéger ses propres ressortissants, mais de réagir à des actions particulièrement choquantes d'un Etat à l'égard des ressortissants de ce dernier, donc de se mêler directement de problèmes qui relèvent normalement de la souveraineté nationale de cet Etat. On pourrait rappeler plusieurs interventions de ce type, la plus souvent citée étant celles, au siècle passé, des puissances européennes en faveur des chrétiens persécutés dans l'empire ottoman. Ces interventions ont été justifiées par une partie de la doctrine. Oppenheim et Lauterpacht l'ont notamment rappelé, en relevant que la souveraineté nationale a aussi certaines limites dans ce domaine: "...when a State renders itself guilty of cruelties against and persecution of its nationals in such a way as to deny their fundamental human rights and to shock the conscience of mankind, intervention in the interest of humanity is legally permissible". Le revers de la médaille a été relevé, notamment, par Richard Baxter: un examen attentif de la pratique démontre que le motif humanitaire n'était le plus souvent ni le seul, ni même le principal.

On comprend de ce fait la position très ferme prise par la Cour internationale de Justice en 1949, dans l'affaire du détroit de Corfou: "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".

1.3 "Droit d'ingérence" et "intervention humanitaire"

On a cru percevoir un certain assouplissement de cette position, toutefois, avec les débats sur le "droit d'ingérence" et les résolutions qu'ils ont engendrés, mais cela ne résiste pas à l'examen. En réalité, la question du "droit d'ingérence" a été et reste assez confuse dans la mesure où elle n'a pas été clairement définie à son origine. L'expression "droit d'ingérence", en premier lieu, prête à confusion car elle porte une contradiction en elle-même. L'ingérence est le fait de s'introduire indûment, sans en avoir le droit. Dès le moment où l'on reconnaît qu'un acte est licite, il ne s'agit donc plus vraiment d'ingérence.

Mais au-delà de ce problème sémantique, le débat de fond a porté avant tout sur le droit d'apporter de l'aide aux victimes de conflits qui en avaient besoin. Il touchait de ce fait une question de droit international humanitaire dans la mesure où ce droit porte en lui-même le dilemme qui peut conduire à ce type d'action: il interdit d'utiliser la famine des civils comme méthode de combat et donne le droit aux populations de bénéficier des biens essentiels à leur survie, par le biais d'actions internationales de secours si c'est nécessaire. Mais il indique aussi que le gouvernement intéressé doit donner en principe son feu vert à de telles actions. Le dilemme est donc de savoir que faire au cas où un gouvernement refuse arbitrairement l'accès à des secours qui sont évidemment nécessaires.

C'est sur ce plan que l'on peut voir un certain assouplissement de la position de la Cour internationale de Justice. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 27 juin 1986 dans l'affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour a admis que l'envoi d'assistance humanitaire n'avait pas "le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat" si elle se limitait "aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge" et qu'elle était prodiguée "sans discrimination à toute personne dans le besoin". Mais elle a aussi clairement défini une limite à son ouverture en affirmant que "l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect" des droits de l'homme. D'où bien sûr toute l'importance de s'entendre sur le terme "intervention".

Comme je l'ai précisé, ce terme implique l'usage de la force et on ne saurait donc comprendre sous cette expression des actions d'organisations humanitaires qui n'impliquent pas cet usage, tel le franchissement de frontières de délégués ou de convois non armés pour amener de l'aide humanitaire sans en avoir reçu formellement l'autorisation de l'Etat concerné. C'est ce type d'action que préconisaient initialement les chartes du droit d'ingérence et c'est pour elle que la Cour Internationale de Justice montre une certaine mansuétude. Mais l'expression "droit d'ingérence" est aussi utilisée par certains pour couvrir des interventions armées ayant des buts humanitaires, soit ce que l'on doit comprendre par "intervention humanitaire".

Il convient donc de mettre de l'ordre pour éviter que la confusion sémantique n'entraîne des malentendus quant au fond des problèmes, qui pourraient avoir de graves conséquences. En fait l'expression "intervention humanitaire" est un raccourci pour décrire une "action impliquant l'usage de la force entreprise dans un but humanitaire". Or de telles actions, il convient de le dire clairement, ne sont pas incluses dans celles qui sont tolérées par la Cour Internationale de Justice dans son arrêt de 1986.

2. Les bombardements de l'OTAN dans le cadre du conflit du Kosovo

2.1 Base juridique

Comment définir les bombardements de l'OTAN dans le cadre du conflit du Kosovo?

Il est clair que ce n'est pas au départ une intervention sollicitée ou autorisée par l'ONU et la construction d'une légitimation *a posteriori* n'est guère satisfaisante. Cette intervention n'entre pas non plus dans le cadre de la légitime défense. Enfin, la Charte ne tolère pas une approche purement régionale des problèmes de sécurité. Si le Conseil de sécurité peut en effet utiliser les accords ou organismes régionaux pour appliquer des mesures coercitives, l'article 53 de la Charte précise bien qu' "aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité".

C'est donc bien autour de la notion "d'intervention d'humanité" qu'il faut aller chercher une réponse à une telle intervention et il faut admettre que ni la Charte de l'ONU, ni la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice ne laissent de place à cette ancienne notion. Certains construisent néanmoins la licéité d'une telle intervention en partant de la Charte. Selon eux, ce sont les objectifs de la Charte qui priment sur les méthodes d'y parvenir. Pour eux, l'interdiction du recours à la force et le principe de non-intervention devraient être considérés à la lumière du but de maintenir la sécurité internationale, mais aussi des autres buts de la Charte, c'est-à-dire la paix, la justice, le respect des droits de l'homme. D'autres le feront en évoquant des principes fondamentaux, au-delà du texte même de la Charte. Mais peu importe finalement. Ce qui compte, c'est que pour ces auteurs, comme Baxter, de telles interventions ne sont pas illégales si le mécanisme des Nations Unies est inopérant. C'est aussi en ce sens que Reuter a admis le recours exceptionnel à la force armée "pour la défense de certains droits essentiels, notamment la sauvegarde de la vie humaine qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers". Ce faisant, comme Baxter d'ailleurs, il n'ignore pas le risque d'abus que recèle une telle position mais il l'assume: "Malgré les abus que l'on peut craindre avec une telle dérogation, on peut faire observer que les principes humanitaires ont une valeur supérieure dans la hiérarchie des règles juridiques".

2.2 Identifier les impasses pour tenter d'en sortir

En fait il s'agit de peser deux maux en face des imperfections du système international, celui de déstabiliser les relations Internationales fondées sur le respect de la Charte en laissant la porte ouverte à des interventions armées en cas de non fonctionnement des mécanismes de celle-ci; et celui de laisser à elles-mêmes sans réagir des populations qui subissent des violences insupportables. Je crois qu'au-delà de toute polémique stérile, il convient surtout de s'attaquer aux causes qui conduisent à ce dilemme inacceptable pour éviter que l'on y soit confronté.

Comme l'a relevé la Cour internationale de Justice, la prétention de se substituer au système de l'ONU quand il est défaillant, dans des circonstances extrêmes, secrète un danger évident, celui des abus. Il remet par ailleurs en cause le fonctionnement même de l'ONU, car si l'on considère toute décision bloquée par le veto d'un ou plusieurs membres du Conseil de sécurité comme une paralysie de celui-ci, c'est le principe même de ce droit que l'on remet en cause. Il ne s'agit pas ici de prétendre juger de la pertinence de ce système ni de l'opportunité de le réviser: des amendements sont juridiquement possibles, même s'ils sont politiquement difficiles à réaliser, puisqu'ils doivent, selon l'article 108 de la Charte, obtenir la ratification non seulement des deux tiers des membres, mais aussi de tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Mais il est clair que l'on saperait le système si, sans passer par une telle révision, on laissait à chaque Etat le loisir de juger que l'ONU est "paralysée" et d'agir en conséquence.

vient à admettre l'impuissance de la communauté internationale face à des massacres comme celui du Cambodge sous Pol Pot ou celui du Rwanda en 1996: c'est aussi particulièrement choquant.

Au fond, les actions armées entreprises dans des cas d'urgence humanitaire sans l'aval de l'ONU peuvent être comparées à "l'état de nécessité" sur le plan interne, ces situations où des circonstances extrêmes autorisent des comportements normalement contraires au droit. Mais on ne peut ignorer l'avis négatif de la Cour Internationale de Justice et de la majorité de la doctrine sur une telle construction.

Outre la fragilité de la base juridique, ce qui dérange dans le comportement de ceux qui défendent la légitimité d'interventions non autorisées par l'ONU dans des cas extrêmes, c'est qu'ils ne sont pas disposés à le faire dans l'ensemble du monde et qu'il n'existe pas partout des "suppléants" de l'ONU prêts à entrer en jeu dans de telles situations. Cette sélectivité de l'OTAN en fonction de critères stratégiques et de sécurité, à côté des considérations purement humanitaires, a été notamment mise en relief lors de l'un des débats dans lesquels se sont affrontés les candidats à la présidence des Etats-Unis, messieurs Gore et Bush: tous deux sont tombés d'accord sur le fait qu'ils ne seraient pas intervenus dans une situation comme celle du génocide rwandais et qu'ils n'agiraient pas différemment en cas de nouvelle carence de l'ONU dans une situation similaire. Je ne porte bien sûr pas de jugement sur de telles positions, d'autant plus que l'on pourrait aussi bien critiquer une position inverse, dans laquelle certains verraient l'annonce d'une menace voilée d'intervenir dans l'ensemble du monde. Mais elles démontrent bien l'incohérence de la situation sur le plan mondial.

A cela s'ajoute encore le fait que la manière choisie pour intervenir, pour éviter de mettre ses propres soldats en grand péril, pose même problème dans la logique de l' "intervention d'humanité", dans la mesure où l'intervention n'a pas permis la protection immédiate de populations en danger, raison généralement donnée pour justifier ce type d'interventions.

En dehors de tout esprit polémique, j'aimerais donc vous faire partager mon désarroi face à une situation où la vie n'a pas le même prix partout et où rien ne garantit que l'on pourra empêcher le retour d'actes aussi barbares que ceux que je viens de mentionner.

Y a-t-il dès lors d'autres voies, pour sortir de cette impasse, que de renforcer l'Organisation des Nations Unies; de lui fournir plus de moyens; de doter le Secrétaire général d'une plus grande capacité d'agir face à l'urgence, voire d'une force d'intervention rapide; de développer encore le rôle des juridictions internationales? C'est une question que je vous pose. Personnellement, je n'en vois pas.

3. Pertinence du droit international humanitaire

En ce qui concerne le droit international humanitaire et l'action humanitaire, je tiens surtout à souligner que la pertinence de ce droit, de son application égale par toutes les parties à un conflit armé, et de l'indépendance des acteurs humanitaires reste entière.

Pertinence de ce droit car il reste une bouée de sauvetage indispensable tant que l'on n'aura pas mis en place un système qui permette d'abolir réellement les conflits armés; et aussi parce qu'il est, à travers ses principes fondamentaux, une boussole éthique.

Pertinence de son application égale par tous les belligérants car c'est le seul moyen de le faire accepter et, donc, d'espérer qu'il soit respecté. Cela veut dire que ni la licéité d'une intervention armée ni son but humanitaire ne modifient l'obligation de respecter ce droit. Au contraire, dirais-je presque, ceux qui agissent au nom de l'ONU ou ceux qui prétendent agir avec un but de sauve-

garde humanitaire dans des situations extrêmes se doivent d'être exemplaires. Cela n'est d'ailleurs guère contesté puisque, malgré les hésitations de certains membres de l'ONU, le Secrétaire général a promulgué des règles sur l'observation du droit international humanitaire par les forces de l'ONU engagées dans des situations de conflit armé (imposition de la paix) et, même, dans des opérations de maintien de la paix dans lesquelles elles sont autorisées à utiliser la force pour leur propre défense. L'OTAN, par ailleurs, n'a pas contesté l'applicabilité du droit international humanitaire lors de ses opérations de bombardements dans le cadre du conflit du Kosovo.

Pertinence, enfin, de l'indépendance des acteurs humanitaires, car c'est une condition pour qu'ils gardent la confiance de tous, pour qu'ils aient une chance d'accéder à tous les endroits où l'on a besoin d'eux, pour que certains d'entre eux, tel le CICR, puissent jouer le rôle indispensable d'intermédiaire entre les parties en conflit pour régler des questions humanitaires. Certes, il est quelques situations extrêmes dans lesquelles les organisations humanitaires n'ont plus été en mesure d'agir. Mais l'on ne peut ignorer que, dans la très grande majorité des cas, ces organisations se retrouvent seules sur le terrain. Elles n'ont alors pas d'autre arme que celle de la persuasion et celle-ci ne fonctionnera que si elle se fonde sur une action sans reproche, impartiale et dénuée de toute connotation politique. Une organisation humanitaire ne doit pas être, ni être perçue, comme l'instrument d'une politique, ni comme une menace: à côté de sa neutralité, de son impartialité et de son efficacité, sa force réside précisément dans sa faiblesse.

Cela étant dit, il ne s'agit pas pour autant d'ignorer les problèmes actuels rencontrés par ce droit, d'une part quant à l'interprétation de certaines de ses dispositions, d'autre part dans sa mise en oeuvre dans certaines situations.

3.1 Clarifications nécessaires

Si l'applicabilité du droit international humanitaire n'a pas été contestée lors des bombardements de l'OTAN, ceux-ci, comme dans d'autres conflits récents, ont posé des problèmes d'interprétation qui méritent d'être approfondis.

On pensera tout d'abord aux dispositions de ce droit qui concernent la conduite des hostilités. Le manque de clarté de certaines dispositions a notamment été mis en relief dans le tout récent rapport du Comité mis en place par le procureur du Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie (TPY) en vue d'examiner la pertinence d'entamer des poursuites contre l'OTAN. Se fondant sur ce rapport, le procureur a décidé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre plus avant les investigations et notre propos n'est pas de discuter cette décision. Mais le débat, relancé par ce rapport, sur l'interprétation de certaines dispositions du droit international humanitaire se poursuivra certainement et il mettra probablement aussi le doigt sur le fait que ce type d'action coercitive n'était pas réellement envisagé par le droit international humanitaire. On le réalise notamment quand il s'agit de s'entendre sur les définitions "d'objectif militaire", de "dommages incidents" ou de "proportionnalité". Comment définir dans ce cadre, plus précisément, la notion "d'avantage militaire concret et direct attendu", alors que l'objectif n'était finalement pas de gagner la guerre sur le terrain, mais d'obtenir la soumission politique d'un chef d'Etat?

Une intervention comme celle autorisée par l'ONU en Somalie a mis en lumière d'autres questions non parfaitement résolues. Sur quelle base juridique et structurelle peut s'appuyer, pour ces activités courantes, une force d'intervention qui se trouve dans un pays qui est dans le chaos? En ce qui concerne le droit international humanitaire, même s'il ne s'agit pas d'une occupation *stricto sensu*, dans quelle mesure la IV^e Convention de Genève doit-elle néanmoins guider le comportement d'une telle force?

3.2 Problèmes de mise en œuvre

Le droit international humanitaire est construit sur l'idée que les parties qui se battent ont un minimum d'organisation et de structures, d'une part, qu'elles acceptent d'observer un socle minimum de principes universellement reconnus, sur lequel s'est construit ce droit, d'autre part. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, la mise en œuvre du droit international humanitaire, comme les actions de protection et d'assistance des organisations humanitaires, deviennent très aléatoires.

a. Les Etats chaotiques

Dans le premier cas, l'absence d'autorités structurées conduit à la multiplication de groupes plus ou moins organisés, voire à l'anarchie. Il devient dès lors très difficile d'obtenir des engagements de qui que ce soit, et surtout la garantie que ces engagements soient tenus. Les garanties minimales de sécurité pour les délégués humanitaires et les convois d'assistance ne sont donc plus assurées. Malgré toute l'imagination dont ont fait preuve les organisations humanitaires, de telles situations peuvent donc conduire à des impasses, d'autant plus tragiques que des actions de protection et d'assistance seraient particulièrement nécessaires dans ces circonstances.

Le relais est donc passé dans ces cas extrêmes au monde politique. Une situation de conflit anarchique, tout comme des violations graves et massives des droits de l'homme, est considérée à juste titre comme une menace à la paix internationale et justifie l'intervention du Conseil de sécurité. Il est toutefois difficile de s'attaquer aux problèmes humanitaires isolément et en commençant à le faire, on met le doigt dans un engrenage qui peut mener très loin. Sous peine de devoir, à l'image de Sisyphe, répéter sans fin le travail entrepris, il est en effet indispensable, à côté des questions humanitaires urgentes, de s'attaquer aux problèmes de fond. Mais, dans ces cas, l'investissement nécessaire pour rétablir la situation peut être considérable et de très longue haleine, car il s'agit pratiquement de gérer provisoirement un pays pour lui permettre de remettre en place, dans le cadre d'un processus démocratique, des autorités à même d'assumer cette tâche. L'ampleur de l'investissement nécessaire tend alors à décourager de telles interventions, au profit d'un laisser-faire qui part de l'idée que du chaos émergera forcément à nouveau une certaine organisation.

Que d'atrocités va-t-on alors accepter de laisser commettre dans cette phase, que de problèmes va-t-on laisser envahir les pays environnants, qui seront inmanquablement touchés par ce chaos, notamment à travers l'afflux de réfugiés. C'est donc à une véritable démission de la communauté internationale que l'on risque d'assister.

Sans nous apesantir davantage sur la question, relevons toutefois une vérité qui éclate à travers ce type de situation: le fonctionnement de notre monde, qui repose sur des Etats souverains, nécessite des gouvernements qui soient à même d'assumer leur rôle, soit qui remplissent réellement une condition constitutive de l'Etat, celle de l'effectivité gouvernementale. Tout doit être mis en œuvre, à titre préventif, pour éviter d'en arriver à des situations où se pose la question de l'existence même d'un Etat. A cet égard, les difficultés croissantes, voire les échecs des organisations humanitaires, à côté de la mobilisation qu'ils doivent provoquer pour gérer les problèmes humanitaires immédiats, sont aussi une sonnette d'alarme qu'il convient de prendre très au sérieux quant à la viabilité du système actuel des relations internationales.

b. Le mépris des normes humanitaires

Une autre tendance dangereuse, qui peut être liée à la précédente mais ne l'est pas forcément, est l'affaiblissement du socle des principes humanitaires fondamentaux sur lesquels reposent le droit international humanitaire. Certaines parties à des conflits armés ne respectent plus la distinction entre civils et militaires, traitent des populations entières comme leur ennemi, sur des bases religieuses, racistes ou ethniques, déplaçant de force, brimant, opprimant ces populations, voire les massacrant.

De tels actes peuvent s'accomplir dans des situations de chaos et recouper le problème ci-dessus évoqué, mais pas forcément. Ils peuvent aussi être commis délibérément par des autorités bien en selle. Mais ils ont en commun avec les situations de chaos le fait de rendre la mission des organisations humanitaires extrêmement ardue et périlleuse.

En effet celles-ci ont pour point de départ de leurs activités l'idée que certaines valeurs fondamentales sont acceptées et respectées même pendant les conflits armés par l'ensemble des protagonistes de ceux-ci. Parmi ces valeurs essentielles figurent bien sûr le respect de la vie et de la dignité humaine de chacun, qui implique le droit pour les populations civiles de disposer des biens essentiels à leur survie. Or de tels principes heurtent de front des politiques visant à l'exclusion de populations pour des motifs religieux ou ethniques ou, pire encore, au génocide. Il n'y a pas de neutralité possible par rapport aux principes fondamentaux du droit international humanitaire et s'ils sont contestés, c'est toute l'action humanitaire qui l'est aussi. Les organisations humanitaires sont alors considérées comme des obstacles aux buts politiques recherchés.

Ce qui rend la situation particulièrement délicate pour ces organisations c'est que de telles politiques, souvent, ne sont pas clairement affichées. Il faut donc aller au-delà des propos officiels et décrypter d'autres signaux car le risque est grand que l'on se débarrasse des gêneurs que sont les délégués humanitaires par des moyens détournés, allant des tracas administratifs ou de l'intimidation jusqu'aux actes de violence tolérés ou clandestinement commandités. Si l'expérience a permis aux organisations humanitaires de faire de grands progrès dans le domaine de la sécurité, notamment en développant leur connaissance du terrain et en s'appuyant toujours plus sur du personnel local, celles-ci restent néanmoins très vulnérables face à de tels actes, que l'on peut qualifier de terroristes.

Ces situations restent l'exception mais, comme pour les situations de chaos évoquées ci-dessus, elles peuvent amener à un blocage de l'action humanitaire qui doit interpeller la communauté internationale non seulement pour suppléer à l'action de ces organisations, mais parce que derrière ce blocage se cachent des activités qu'elle ne doit pas tolérer.

Le problème peut cependant se poser dans des termes différents du précédent, car il peut s'agir de contester la légitimité de certaines politiques gouvernementales et l'on sait la réticence des Etats à se mêler des affaires intérieures des autres Etats. Comme l'a dit la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Sahara occidental, en 1971, "aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde". La Cour a ajouté par ailleurs, en 1986, dans son arrêt sur les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, que "l'adhésion d'un Etat à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier".

Cette autonomie a cependant certaines limites. L'on ne pourrait notamment pas tolérer l'adhésion à une doctrine clairement raciste, comme l'ont démontré les condamnations du régime de l'apartheid en Afrique du Sud. Par ailleurs, comme le mentionne Dinh, Dailler et Pellet, "la situation nouvelle créée par l'effondrement de l'URSS et la fin de la guerre froide pourrait être à

l'origine d'un renouveau du principe de légitimité démocratique".

Malgré la crainte de nombreux Etats de voir s'affaiblir le principe de la souveraineté nationale, l'on a donc vu se développer progressivement le souci du respect de certains principes qui s'imposent à chaque Etat et dont la violation concerne l'ensemble de la communauté internationale. Ce n'est cependant généralement que quand ces violations conduisent à des abus graves et patents que cette communauté s'en préoccupe et que, parfois, elle réagit. A cet égard, le blocage des organisations humanitaires est un signal important.

4. Influence de l'interdépendance des problèmes dans notre monde contemporain sur l'évolution du droit international humanitaire

Il est incontestable que l'on ressent aujourd'hui de manière beaucoup plus forte que lors de l'élaboration des Conventions de 1949 l'interdépendance des problèmes et la nécessité planétaire de défendre l'environnement. Les populations qui fuient des conflits armés n'ont plus aujourd'hui de "far west" dans lequel elles peuvent être accueillies; la population de la terre a triplé en cinquante ans et l'on en ressent les effets. L'accueil de ces populations est donc devenu un problème toujours plus lourd, tant sur le plan régional que sur le plan mondial. Par ailleurs, l'on n'a pris véritablement conscience que relativement récemment de la dimension planétaire de problèmes tels que ceux des réserves d'eau ou de la pollution de l'air.

Le droit international n'a pas encore sérieusement pris en compte cette dimension des problèmes, ce facteur de l'interdépendance. Cela ne remet pas fondamentalement en cause la philosophie du droit international humanitaire mais cela peut inciter les Etats à durcir leurs positions dans certains domaines, comme on le voit en ce qui concerne l'accueil des réfugiés, mais aussi à se mêler plus étroitement de la résolution des conflits, qui causent des nuisances à chacun d'entre eux.

La question de la protection de l'environnement, par ailleurs, n'est entrée dans le droit international humanitaire que timidement, en 1977, dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Mais l'on en reste à une approche individuelle de chaque conflit en exigeant de conduire la guerre en "veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves" et sans même spécifier que la règle doit aussi être observée dans les conflits non internationaux. Or non seulement le seuil de tolérance n'est pas très clairement fixé, mais il est évident que la multiplication de conflits donne une dimension au problème de la protection de l'environnement qui n'est pas réellement prise en compte par le droit international humanitaire.

Des rapports sur la question préparés par le CICR et présentés par le Secrétaire général de l'ONU ont permis à l'Assemblée générale de se pencher sur la question lors de deux sessions, en 1992 et 1993. Mais le problème se situe bien davantage, il faut l'admettre, au niveau de la prévention des conflits qu'à celui d'un renforcement aléatoire des règles protégeant l'environnement lors de ceux-ci.

Le poids des conflits sur l'environnement restera très lourd en tout état de cause, et c'est à la lumière de la fragilité de notre planète qu'il faut appréhender le phénomène globalement. Indépendamment de toute considération humanitaire au sens traditionnel du terme, la question est de savoir si l'humanité peut encore longtemps se payer le "luxe" de ces multiples conflits. C'est dans le cadre d'une réflexion nouvelle et fondamentale sur les relations internationales, le droit international qui les régit et les moyens d'imposer le respect de ce droit qu'une telle question doit être insérée.

5. Renforcer l'ordre international par le droit international humanitaire ?

Le droit international humanitaire est trop souvent violé et il ne sera jamais parfaitement appliqué. Le combat pour augmenter son respect et améliorer son application est donc un combat permanent et qui durera tant qu'il y aura des conflits armés. Or malgré le caractère marginal du droit international humanitaire dans l'ordre international actuel, les efforts pour faire mieux respecter ce droit s'inscrivent dans le cadre du renforcement de l'ordre international, visant à la justice et à la paix.

On peut même aller plus loin en affirmant que le droit international humanitaire joue dans certains domaines un rôle pilote qui devrait susciter des développements dans d'autres domaines du droit international. Sans en faire ici la démonstration, l'on mentionnera notamment à cet égard les efforts entrepris ces dernières années:

- pour développer ce droit, notamment dans le domaine des limitations ou restrictions de l'usage de certaines armes, avec des conventions sur les mines antipersonnel et sur les armes aveuglantes;
- pour le clarifier, notamment par une étude de grande envergure sur le droit international humanitaire coutumier;
- pour l'insérer dans les législations nationales des différents pays, avec la création par le CICR, pour y contribuer, de Services consultatifs en droit international humanitaire;
- pour intensifier la formation des armées au droit international humanitaire et l'insérer dans les programmes scolaires et académiques;
- pour lutter contre l'impunité par la mise sur pied de juridictions internationales pénales *ad hoc*, puis du statut d'une Cour pénale internationale.

Outre leur importance intrinsèque, ces efforts sont à considérer comme une contribution au développement du droit international général et à la crédibilité de ce droit auprès de tous les acteurs de la communauté internationale.

La défense farouche des principes de base qui sont à la base du droit international humanitaire - en particulier la compassion pour ceux qui souffrent, le respect de la dignité humaine et la solidarité - en vue de leur respect universel, contribue par ailleurs à renforcer un socle sur lequel doit se construire tout développement futur des relations et du droit internationaux.

Conclusions

Les débats qui ont entouré l'intervention de l'OTAN dans le conflit du Kosovo, et notamment les bombardements aériens, ont mis en lumière la nécessité de clarifier le droit international et de renforcer le fonctionnement de la communauté internationale, notamment dans trois domaines.

Le premier est celui du mécanisme de décision d'actions coercitives engagées dans des Etats dans lesquels les droits de l'homme ou le droit international humanitaire sont massivement violés. L'absence de décision rapide et d'action efficace de l'ONU dans certaines situations particulièrement dramatiques a relancé ce débat. Mais la construction fondée sur l'ancienne notion "d'intervention d'humanité" est fortement contestée et présente de graves inconvénients. Une analyse plus globale de la situation internationale tend à démontrer qu'il n'y a pas, dans la durée, d'autre choix crédible que de renforcer l'ONU et d'améliorer son fonctionnement. En ce sens,

j'ai trouvé très pertinente la remarque du Ministre Dehaene à propos d'un éventuel Tribunal pénal européen, qu'il voit non pas comme un substitut au Tribunal pénal international, mais au contraire comme un moyen de renforcer celui-ci. Cette remarque s'applique aussi dans d'autres domaines, notamment celui de la sécurité internationale: les instances régionales ne doivent pas être perçues comme un enfermement de la région sur elle-même mais comme un moyen de mieux organiser l'ensemble des relations internationales.

Le deuxième est celui du mandat des forces de l'ONU (ou des forces qui agissent avec l'autorisation de l'Organisation), quand elles sont engagées dans des situations de chaos, ainsi que des normes que ces forces doivent appliquer et qui leur sont applicables dans ces situations.

Le troisième, enfin, est celui des normes du droit international humanitaire concernant la conduite des hostilités, le contenu exact de diverses dispositions, voire leur adéquation à certaines situations, méritant d'être précisés à la lumière de cas d'application.

Tout cela ne se fera de façon constructive que dans le dialogue, à l'abri des passions, et avec la volonté de rechercher des solutions qui, au-delà des intérêts sectoriels, défendent une organisation d'un monde juste et pacifique. Cet objectif de la Charte doit être pris d'autant plus au sérieux dans ce 21^e siècle qui débute qu'il devient un impératif de survie pour une planète dont on réalise toujours davantage la fragilité.

Au-delà de son rôle modérateur dans les guerres, qui gardera toute son importance tant que l'on restera incapable d'empêcher celles-ci, le droit international humanitaire montre, par ses principes fondamentaux, la voie à suivre pour progresser vers cet objectif.

Summary

The notion of humanitarian intervention has been used extensively both in the political and the media domain over the past few years. In this paper, the author seeks to place this notion into its historical, legal, and moral contexts, as the term "humanitarian intervention" is often used for what is neither necessarily an "intervention" or "humanitarian". Dr Sandoz goes on to analyse the NATO bombing during the Kosovo crisis, especially in the light of the dilemma between intervening to stop grave violations of basic norms, and in doing so facing problems of justification in international law, or not intervening and witnessing these violations continuing. Dr Sandoz is strongly in favour of sticking to the rules, and if the rules do not permit what could morally be necessary, those rules must be changed, but only under the authority of the international community, through the United Nations. In any case, the author demonstrates that the norms and principles of international humanitarian law are applicable as soon as military forces are used, even in the framework of a UN-based peace-making operation. He underlines nevertheless some problems of interpretation, or other implementation difficulties such as in the case of failed states or of total disdain for humanitarian rules. Finally, before concluding on his various points, Dr Sandoz stresses the huge efforts that have been made to strengthen the international order by developing new international humanitarian law provisions or mechanisms.

L'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire et la responsabilité individuelle

Orateur : Prof. Luigi Condorelli

Ce sujet, tout en s'appuyant sur les grands principes généraux du droit international humanitaire et ses valeurs fondamentales, introduit la notion de violation de ces principes et surtout celle de répression.

1. L'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire

Ce principe occupe une place prépondérante dans les instruments de droit humanitaire puisqu'il est repris à l'article premier des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et réitéré à l'article 1§1 de leur premier Protocole additionnel de 1977. De plus, il s'est largement introduit dans les débats politiques, juridiques et judiciaires relatifs à la sphère internationale. Pourtant, il connut une évolution lente et fut longtemps dénigré et considéré comme une clause de style sans grande consistance, avant que quelques scientifiques avertis ne prennent conscience de l'épaisseur et de la signification de ce principe.

Cette disposition énonce en substance qu'il ne pourrait suffire aux parties contractantes de respecter le droit international humanitaire et ceci en toutes circonstances. Il va plus loin encore et sous-tend également une obligation de le faire respecter. Il requiert de se soucier, de s'activer, de marquer par des actes positifs son intérêt pour le respect du droit international humanitaire par les divers autres acteurs possibles. Cette obligation s'impose à tous, qu'ils soient ou non parties à un conflit ; chacun a le devoir de prendre les mesures nécessaires lorsqu'il constate une violation du droit international humanitaire.

A quelles mesures est-il permis de recourir ? Bien que la question ne soit pas explicitement traitée dans les textes, il existe toutefois une indication incontestée, à savoir l'article 89 du premier Protocole additionnel de 1977. Celui-ci prévoit qu'en cas de violation grave du droit international humanitaire les parties contractantes s'engagent à agir conjointement ou individuellement en coopération avec les Nations unies et dans le respect de l'esprit de la Charte des Nations unies. Bien que toujours assez floue, cette disposition permet de concrétiser quelques aspects de l'obligation sus-mentionnée. Soulignons qu'elle naît lors du constat d'une violation grave du droit international humanitaire, notion plus large que celle d'infraction grave. De plus, il s'agit de l'une des rarissimes dispositions dans le *corpus* du droit international humanitaire à faire allusion aux Nations unies et à les envisager en tant qu'acteurs du Droit international humanitaire.

A travers cet article 89, il est reconnu pour la première fois qu'il existe bien une charge pesant sur les Nations unies en matière de droit international humanitaire et qu'elles ont une certaine compétence pour intervenir dans ce domaine. A l'époque, cette affirmation faisait figure d'hérésie puisque l'objectif poursuivi par les Nations unies est bien d'empêcher les Etats de combattre, et non de réglementer la façon de se battre. Elles sont l'acteur fondamental du *ius contra bellum* et non du *ius in bello*. Mais l'évolution de la pratique internationale a contribué à lui donner tout son sens et les Nations unies sont entrées en grandes pompes avec l'ensemble de leurs compétences et caractéristiques dans le domaine de l'humanitaire et du respect de celui-ci. L'illustration la plus flagrante réside sans doute dans la création des tribunaux pénaux internationaux (TPI). Toutefois, à quoi bon se voiler la face, cette emprise des Nations unies sur le droit humanitaire révèle en quelques sortes un aveu d'impuissance, un alibi. Force est de constater que le Conseil de sécurité se trouve parfois dans l'impossibilité de prendre des mesures pour assurer le *ius contra bellum* et empêcher les conflits d'éclater, alors même qu'il n'est plus bloqué par la politique du veto appliquée par les uns et les autres à l'époque de la guerre froide, mais par d'autres motifs. Le voilà donc contraint alors de se replier sur le droit international humanitaire lorsque le conflit devient inévitable.

2. Les moyens de faire respecter le droit international humanitaire

Quelles sont les actions que les Etats ont l'obligation d'entreprendre individuellement ou conjointement, le cas échéant en collaboration avec les Nations unies, pour faire respecter le droit international humanitaire ?

2.1 Faire respecter conjointement

Une interprétation logique s'est dégagée à la lumière de la pratique internationale dans ce domaine. Dans un premier temps, il s'agit d'engager les diverses organisations internationales dans le respect du droit international humanitaire à travers l'adoption de déclarations et résolutions dans ce domaine, tant au niveau régional qu'universel. C'est ce que l'on appelle la diplomatie déclaratoire, c'est-à-dire les prises de position solennelles et unanimes visant à rappeler les grands principes du droit humanitaire. Mais l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire va plus loin puisqu'elle conduit également à la condamnation des violations de ce droit, et ceci en prenant en considération la responsabilité individuelle de l'Etat incriminé. C'est ainsi qu'un système de sanction et de réparation peut être mis en place, ainsi que cela a été le cas à l'égard de l'Irak ou du Cambodge par exemple.

L'action conjointe en vue de faire respecter le droit international humanitaire se traduit par ailleurs par la création de commissions d'enquête en vue de déterminer le caractère infractionnel ou non de tels ou tels agissement avant la prise de mesures à l'égard de l'Etat concerné (Ex-Yougoslavie, Rwanda etc...). Souvent instituées dans le but de justifier des déclarations de condamnation, elles furent dans certains cas un préalable à l'instauration de tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*. Nous voici au sommet de la pyramide des mesures, dans les cas où les organes politiques, les Nations unies par exemple, se donnent le droit d'adopter des mesures impliquant l'emploi de la force ou non, dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Ces mesures sont prises face à des violations massives du droit international humanitaire qualifiées par le Conseil de sécurité au titre de l'article 39 de la Charte comme une menace pour la paix, ce qui lui donne le pouvoir, d'après le chapitre VII d'adopter des mesures n'impliquant pas toujours l'emploi de la force. Ainsi, le TPI pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Tadic* de la Chambre d'appel du 2.10.1995 a qualifié la création de ce genre de tribunaux de mesure ne recourant pas à l'emploi de la force au titre de l'article 41 de la Charte des Nations unies.

Enfin certains cas requièrent l'emploi de la force et des Etats se voient autorisés à intervenir militairement. Il s'agit de l'épineuse question de l'ingérence ou intervention humanitaire. Elle ne peut être qualifiée de légitime que dans la mesure où elle serait entreprise dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Dans l'hypothèse inverse s'ouvre alors un éventail de justifications juridiques et de grands débats dans lesquels s'affrontent les grands maîtres du droit international, comme c'est le cas actuellement à propos de l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Cette intervention s'est déroulée sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Il semble pourtant difficile sinon impossible d'appuyer ces justifications *infra-legem* au nom des valeurs de la Charte puisque dans ce cas la Charte est claire, nette, et précise : elle interdit ouvertement l'action d'organisations régionales qui n'auraient pas obtenu l'aval du Conseil de sécurité. Cette situation ne peut s'analyser autrement que comme une violation de la Charte. Ceci dit, il ne faut pas pour autant perdre de vue que la Charte doit être appréhendée dans son ensemble ni oublier la Résolution 1244 (1999) par laquelle le Conseil de sécurité, après le déroulement des opérations, est intervenu pour adopter et faire siens les accords obtenus sur le champ de bataille, les incluant dans ses propres mesures. Ce n'est rien d'autre qu'une ratification *ex-post*. A partir de ce moment, l'intervention au Kosovo cesse de constituer un précédent qui justifierait l'adoption de mesures contre l'avis du Conseil de sécurité. Ce précédent s'est vu résorbé par une légitimation *a posteriori* lui

ôtant toute force et tout caractère d'exemple pour d'éventuelles situations similaires ultérieures.

Lorsque le Conseil de sécurité autorise des Etats à agir, leur délivre une "lettre de course", comme ce fut le cas par exemple avec l'opération Tempête du Désert, ce sont les Etats qui par leurs propres forces armées mènent l'action. L'obligation de respecter le Droit international humanitaire s'impose donc à eux naturellement, mais l'obligation de faire respecter, qui relève du droit conventionnel mais aussi du droit coutumier (*cf* l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua - 1986), incombe aux Nations unies également. Ce sont elles qui en sont les maîtres d'œuvre. Ceci a été maintes fois confirmé dans de nombreux documents mais également dans des prises de position de juristes, y compris des juristes du Secrétariat général des Nations unies.

A ce titre, la circulaire du 6 août 1999 adoptée par le Secrétaire général des Nations unies sur le respect du droit humanitaire par les casques bleus doit retenir toute notre attention. Ce document revêt une importance particulière puisque le Secrétaire général reconnaît que les forces des Nations unies sont contraintes au respect de certaines règles, tirées du droit des conflits armés internationaux, et ce en toutes circonstances. Ce qui signifie *a contrario* qu'aucune circonstance ne pourrait en justifier la méconnaissance, qu'il s'agisse d'un conflit armé international ou de troubles internes. De plus, l'article 4 prévoit que les Etats qui fournissent le contingent ont pour charge de pourvoir à la répression des violations du droit international humanitaire qui pourraient être commises par leurs casques bleus, et ce devant des juridictions nationales. Il s'agit bel et bien d'une obligation des Etats envers les Nations unies. Celles-ci conservent bien entendu une obligation de surveillance et de contrôle du suivi de ces règles et des poursuites effectives des infractions par les Etats. Cet état de choses démontre le double lien organique permanent qui caractérise les casques bleus : ils ont, suite à cette scission entre commandement disciplinaire et commandement opérationnel, une allégeance vis-à-vis de leur Etat d'une part et des Nations unies d'autre part.

2.2 Faire respecter individuellement

De quels moyens dispose un Etat pour faire respecter le Droit international humanitaire et quelles sont ses obligations ?

Il existe tout d'abord un éventail de mesures diplomatiques, économiques ou politiques qui peuvent être adoptées. Mais il existe un autre moyen de faire respecter le droit humanitaire qui n'est que trop rarement évoquée : il s'agit de la mise sur pied de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits, prévue à l'article 90 du premier Protocole additionnel de 1977. Cette Commission, établie à Berne, existe depuis neuf ans sans que personne n'y ait encore jamais recouru, alors qu'une soixantaine d'Etats en ont reconnu la compétence. Mais plus étonnant encore, lorsque le Conseil de sécurité a besoin d'enquêter sur une affaire il crée une commission d'enquête de toutes pièces sans penser à recourir à celle prévue par le premier Protocole. Cette Commission pourrait être sollicitée non seulement par un Etat qui, dans le cadre d'un conflit, se plaindrait de violations du droit international humanitaire à son égard de la part de l'autre partie au conflit, mais également en cas de violation de la part de n'importe quel Etat ayant fait la déclaration prévue à l'article 90 à l'égard de n'importe quel autre Etat. Cette disposition n'a pas de caractère synallagmatique. Signalons en outre que bien que l'article 90 du premier Protocole n'ait pas été repris dans le second Protocole additionnel de 1977 à propos des conflits armés non internationaux, il s'applique aux violations du premier Protocole ainsi qu'à celles des quatre Conventions de Genève, dont l'article 3 commun relatif aux conflits internes !

D'autres moyens encore sont à la disposition d'un Etat qui voudrait remplir son obligation de faire respecter le droit international humanitaire. Il s'agit des Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* et de la Cour pénale internationale, dont le statut sera bientôt, gageons-le, ratifié par les

60 Etats requis. Premièrement, ces juridictions ainsi que la Cour internationale de Justice peuvent s'adresser aux Etats en sollicitant leur coopération au sujet d'une affaire particulière. Cette contrainte qui pourrait être imposée aux Etats vient d'être rappelée récemment dans l'affaire *Blaskic*. Mais, de surcroît, la Cour pénale internationale (CPI) a pour particularité la possibilité d'être activée non seulement par le Conseil de sécurité sur base du chapitre VII de la Charte mais également par les Etats eux-mêmes. La communauté internationale leur offre là un moyen supplémentaire de s'acquitter de leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire. L'Etat qui recourrait à cette possibilité sans y avoir un intérêt direct le ferait dans le cadre de cette obligation découlant de l'article 1 commun aux Conventions de Genève. Quant aux Etats non parties au Statut de Rome (Statut de la CPI), cette coopération pourrait faire l'objet d'un accord ponctuel. En effet, tout en gardant à l'esprit que le Statut ne pourrait en aucune façon imposer des obligations à un Etat qui n'y aurait pas adhéré, il convient peut-être de percevoir cet instrument comme un moyen de faire respecter une obligation plus large dépassant le domaine conventionnel.

3. L'obligation de respecter le droit international humanitaire

Rappelons que l'obligation de respecter en toutes circonstances induit qu'aucune situation ne pourrait exempter un Etat de l'observance des normes et des principes du droit international humanitaire. Les circonstances qu'en droit international général un Etat peut utiliser pour se décharger de telles obligations (contre-mesures, légitime défense, état de nécessité etc.) n'ont pas de valeur dans le domaine du droit humanitaire. Ces obligations sont conçues indépendamment de toute réciprocité ou d'un quelconque parallélisme. C'est cette position qui a été adoptée dans l'affaire *Zoran Kuprezic et autres*, TPIY, 14 janvier 2000. Le Juge Cassese, qui rendait ici son dernier jugement, rejette le *tu quoque principle* et met en exergue le caractère fondamental de l'obligation de respecter le droit international humanitaire en toute circonstance ainsi que son caractère inconditionnel et *erga omnes*. Le Tribunal en tire pour conséquence dans le cas d'espèce que Kuprezic ne pouvait invoquer le fait que son opposant a tué sa femme et ses enfants pour justifier son comportement et celui de ses pairs. Autrement dit, le Tribunal tire, de la nature inconditionnelle des obligations qui découlent du droit international humanitaire dans les relations entre Etats, des conséquences qui interviennent sur le plan de la responsabilité personnelle, et de l'impossibilité de se dégager de cette responsabilité.

Il convient de garder à l'esprit la substance de cette décision particulièrement importante lors du débat concernant l'article 31§1,c du Statut de la Cour pénale internationale (article concernant l'état de nécessité), dans lequel certains voient le danger de justifier des crimes de guerres, des crimes contre l'humanité, ou des actes de génocides. Mais là, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a été on ne peut plus clair : une telle interprétation serait en contradiction radicale avec les principes fondamentaux du droit international humanitaire.

En guise de conclusion, nous souhaiterions simplement souligner l'importance essentielle de l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, importance renforcée par les développements du droit international humanitaire que l'on a pu observer avec satisfaction ces 20 dernières années. Ces développements concernent plus particulièrement son deuxième volet, le "faire respecter". Celui-ci a acquis une portée que, peut-être, les rédacteurs des Conventions de 1949 n'avaient osé espérer.

Summary

"The High Contracting Parties undertake to respect and ensure respect for the present Convention in all circumstances". So is worded article 1 common to the four Geneva Conventions of 1949, and this formular is similarly included in the Additional Protocol I of 1977. Being considered for a long time as a "clause de style", many international lawyers and practioners perceive today the extreme importance of that provision. In his contribution, Professor Condorelli explains comprehensively the meaning of the two sides of this provision : to respect and to ensure respect. Furthermore, the speaker reviews the different possibilities of implementing – individually or in the framework of the international community – the "ensuring respect" aspect of the norm in the light of the recent developments of international humanitarian law.

Table ronde présidée par le Recteur von der Gablentz Résumé des discussions

Les discussions se sont tournées vers les compétences des organisations internationales et régionales en matière de droit international humanitaire et sur leur qualité de sujets de ce même droit. L'article 1 du premier Protocole additionnel qui érige l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire (obligation inscrite également dans les Conventions de Genève de 1949) fut considéré par la Cour internationale de Justice, dans son arrêt *Affaires militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, comme étant de droit international général, il s'adresse dès lors également aux organisations régionales. L'article 89 du même Protocole, quant à lui, concerne la coopération avec les Nations unies. Par son contenu, cet article consacre le rôle que les Nations unies ont à jouer en cette matière. Il est intéressant de mentionner à ce sujet la Déclaration faite par l'Afrique du Sud au nom des non-alignés, lors de l'*Open Debate* devant le Conseil de sécurité des Nations unies en 1999. Cette Déclaration affirme la responsabilité de la Communauté internationale au sein des Nations unies pour la protection de la population civile, basée sur l'article 1 du premier Protocole additionnel.

L'articulation entre les principes de la Charte des Nations unies et le droit international humanitaire revient à poser la distinction entre le *ius ad bellum* et le *ius in bello*. Du point de vue du *ius ad bellum*, toute décision d'emploi de la force doit se faire conformément aux principes de la Charte des Nations unies, qui a primauté sur tous les autres traités en vertu de son article 103. Néanmoins, la Charte ne fait aucune mention du droit international humanitaire, considéré comme normes intransgressibles par la Cour internationale de Justice dans son Avis sur l'emploi des armes nucléaires. La Charte ne pourrait d'ailleurs le faire, ses dispositions ne relevant pas du *ius in bello*. Cependant, ces deux corps de règles ne sont pas contradictoires. En effet, bien que le droit international humanitaire régit les situations de conflit armé, il sauvegarde toutefois le principe de non-recours à la force, lorsqu'il se réfère aux principes de la Charte des Nations unies. De même, un recours, même licite, à la force ne justifiera en rien la violation du droit international humanitaire, les causes de la guerre étant sans incidence sur le respect du droit. Ce principe se trouve toutefois quelque peu affaibli depuis l'avis rendu par la Cour internationale de Justice à propos de la licéité de l'emploi de l'arme nucléaire. Dans cette affaire, la Cour annonce qu'elle ne peut répondre à la question de l'illicéité de l'emploi de l'arme nucléaire dans les cas de légitime défense et avec menace pour la survie de l'Etat. A contrario donc, seul ce cas exceptionnel pourrait éventuellement mettre en échec l'interdiction de l'emploi de cette arme.

Panel discussion: Repression of IHL violations at national and international levels Chaired by Professor Christine Van den Wyngaert

I. Repression of IHL violations by the ICTY

Speaker: Ms Sonja Boelaert-Suominen

Introduction

The purpose of this contribution is to give a very short overview of the work of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and of its sister Tribunal, the International Criminal Tribunal for Rwanda. I will give examples coming from the more interesting cases, which are currently under consideration and I intend to draw attention to the issues, which are going to come up in appeals cases in the near future.

1. The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)

As most of you know the Tribunal was established in 1993 as the result of a Security Council Resolution taken under Chapter VII of the UN Charter. The jurisdiction of the Tribunal is not limited in time, the only limitation being the *dies a quo*- the Tribunal is allowed to investigate and prosecute crimes committed since 1st January 1991, and at present no date has been set beyond which the Tribunal would no longer be able to function. However, this does not mean there will be no end date.

The *dies a quo* mentioned in the Statute therefore left enough leeway for the Prosecutor to start investigating potential crimes in Kosovo, three years after the conclusion of the Dayton agreements (1995) which marked the end of hostilities in Bosnia and Herzegovina. Many jurists were wondering if the conflict in Kosovo still came under the ICTY's jurisdiction, and looking at the Statute, the answer is definitely in the affirmative. The ICTY is allowed to investigate any serious violation of International Humanitarian Law that occurred on the territory of the Former Yugoslavia. So if an armed conflict broke out today in the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Tribunal would have jurisdiction, according to its Statute.

One can ask then if there is any date envisaged for the completion of the work of the Tribunal. For the first time, the Prosecutor said in a press release last year that she envisages ending all the investigations that are currently ongoing by the year 2004. Currently there are about 36 ongoing investigations, and they involve about 150 suspects.

Nevertheless, even if the Office of the Prosecutor finishes the investigative work by 2004, it will not be the end of matter because many of these cases will go onto trial proceedings and might be appealed too. Recently, the new President of the Tribunal, President Jorda (France), has drafted a report to the Security Council in which he tried to give an estimate for the end of the Tribunal's work. He mentioned the year 2007 as the earliest date, but this appears very optimistic.

Working in the Office of the Prosecutor at the ICTY

Legal advisers to the Office of the Prosecutor work at three levels: in investigations, in prosecutions at the trial level and in appeals. In the first years of the existence of the Tribunal, very little work was going on, for the very simple reason that a trial cannot start without having the accused in detention. According to the latest statistics, at the present time the Office of the Prosecutor has about 39 people who are currently being prosecuted, 64 outstanding public indictments,

with a total of 94 individuals indicted since its inception.

On the other hand when we look at the number of cases which have been completed, the record is less impressive, but we do not think the record is in any way unfavourable when compared to domestic prosecutions. We actually have few cases that have come to the end of the road, i.e. where the appeals have been exhausted or where a final judgement is rendered in case no appeal has been launched. One of these completed cases is the *Tadic case*, Mr Tadic being one of the first people to be transferred from a third State to The Tribunal [his case was completed only in the beginning of 2001].

2. An Overview of the Cases

2.1 The Completed Cases

Another case which has been completed is the *Erdemovic case*. Mr Erdemovic was a person who fought on the side of the Bosnian Serbs and had been part of an execution squadron. He confessed to having killed at least 100 victims. He had pleaded guilty to crimes against humanity charges but the appeal judges were not satisfied that he had understood the nature of the charges against him. It appeared that he believed that war crimes were more serious than crimes against humanity. This accused was a relatively small "fish".

Another case is that of *Aleksovski*, who was a Bosnian Croat camp commander. Originally a civilian, he was appointed a prison camp commander in an area that was disputed by Bosnian Muslims and Bosnian Serbs. When the trial was finished, the trial Chamber took pity on him and let him off with only a two-and-a-half year sentence, but the Office of the Prosecutor appealed, and his sentence was increased to 7 years on the grounds that he bore a grave responsibility on account of his position as a superior.

The case of *Anton Furundzija* is a very important one as well. It was the first time that an International Tribunal affirmed that torture is a crime that is prohibited at any time, in peacetime as well as in war-time. Mr Furundzija was the leader of a paramilitary group in Central Bosnia, and it is the first case of this kind also in which a leader of a paramilitary group was prosecuted. It is also an interesting case because the factual basis on which he was prosecuted is very limited. Mr Furundzija was found guilty for having been present in a room where a woman was being raped whilst he interrogated her. He received a heavy sentence for that (10 years). On appeal the defence lawyers argued that this sentence was excessive, but the appeal was rejected.

For the sake of completeness I should also like to mention that two cases were discontinued because in one case the accused died before the trial started and in another case the accused committed suicide days before the judgement was to be issued.

2.2 Cases under Consideration

What I would like to do now is to give an update on some of the more interesting appeal judgements which are going to be considered in the near future.

The case of the Celebici camp (*The Delalic Case*) is one in which accused Bosnian Muslims were tried by the Tribunal for atrocities committed against Bosnian Serbs. The appeal judgement is eagerly awaited because it will most probably lead to interesting jurisprudence on the notion of "superior authority". This notion expresses the idea that a person (the "superior") can be found guilty for having failed to prevent his subordinates from committing certain crimes or for having

failing to punish them, even if the superior is not directly involved in committing the crimes himself. The jurisprudence of the Tribunal shows that although the notion originally applied to those with a military background, it can also be applied to civilians in positions of authority. As indicated earlier, the appeals judgement is awaited any time soon.

Another interesting case, which is going to be heard by the appeal chamber soon, is the case of *Goran Jelisic*. He is also a very small "fish", but this is an interesting case nonetheless. Jelisic was fighting on the Bosnian Serb side in the area of Brcko. He used to boast about the number of Muslims he killed every day, calling himself the "Serbian Adolf". Because of his claims and his actions the Prosecution charged him not only with war crimes and crimes against humanity, but also with genocide. He pleaded guilty to war crimes and crimes against humanity, but the Prosecution went ahead, seeking a conviction for genocide. The President of the Trial Chamber, Judge Jorda (as he was then) stopped the trial prematurely, after the Prosecution presented its case, on the ground that a single individual, a lone perpetrator cannot be a *génocidaire*. The Office of the Prosecutor appealed this decision. The Appeals Chamber judgement will pronounce on the question of whether or not it is possible for a single person to commit the crime of genocide.

Another case which is under appeal is the case against the *Kupreskic brothers and family*, one of the many cases at the Tribunal which concern the *Lasva Valley* in Central Bosnia. The reasons why this case is interesting is that Professor Cassese, then the President of the Tribunal, gave a judgement which contributed to the development of International Humanitarian Law but which also caused some headaches, at least for the Prosecution. Professor Cassese decided that because of the principles of "*concoures d'infractions*" one cannot convict the same person cumulatively for several different crimes appearing in the Statute of the Tribunal on the basis of the same facts. Let me remind you here that there are three main categories of crimes in the ICTY Statute: *war crimes*, *crimes against humanity* and *genocide*.

For instance, according to Professor Cassese, if there is a situation in which a village is attacked and a family is killed, the crime cannot be a murder amounting to genocide, murder amounting to a crime against humanity and a murder because it is a war crime, all at the same time. One would have to re-qualify the crime by going for the gravest charge. In the *Kupreskic case*, Professor Cassese classified the infraction as a crime against humanity, as this was in his view the heaviest charge according to the indictment. When the Tribunal started its work, the Prosecution simply charged the perpetrators with several types of crime under the various articles of the Statute, in a cumulative manner, because it was not yet clear how these charges would turn out.

There are arguments for and against charging perpetrators with several crimes cumulatively. The Office of the Prosecutor is firmly of the opinion that national principles on concurrence of offences do not apply. The argument which it is putting forward is that the Tribunal is not dealing with national law, and thus it is very important to have judgements in which - even if charges are based on the same facts- a specific act can be classified as a war crime, a crime against humanity, or even as genocide. The question of cumulative charging is an interesting one because it shows how the jurisprudence of the Tribunal is becoming more refined every day. Gradually more and more notions from domestic criminal law are seeping into the jurisprudence of the Tribunal. Indeed, some of our appeals are becoming very technical, and cumulative charging or "*concoures d'infractions*", as it is called in French, is one of the numerous problems that the Tribunal has to deal with. Similar problems will arise when the States that have chosen to ratify the Statute of the International Criminal Court (ICC) have to transpose this panoply of international crimes into their national legislation.

The *Foca cases* which are currently ongoing at the trial stage, are of particular interest for the subject of war crimes against women, such as rape. There is also one judgement that is based entirely on crimes of sexual violence committed against women that will be finished in a few weeks (the *Kunarac case*).

I will end this quick overview of the interesting cases with mentioning the *General Galic case*. It is a very important one for the Tribunal, as it is a very high profile case dealing with attacks on defenceless civilians during the siege of Sarajevo.

3. Issues resolved or addressed by the ICTY

- How does one define an armed conflict, according to the ICTY? The Tribunal has not stuck to the exact wording of the Geneva Conventions or the Additional Protocols as its definition. For the Tribunal there is an armed conflict as soon as there is "protracted armed violence between groups, states or non-state entities". It is worth noting that the term "protracted" does not necessarily mean "sustained". For instance, taking the example of the conflict in Bosnia, there were hostilities in the year 1993, and hostilities in the year 1995, but the ICTY still considers the whole period to be one of "armed conflict" under its Statute.
- How does one define an international (as opposed to a non-international) armed conflict? An international armed conflict is a situation of armed conflict, as defined above, in which there are two or more State parties intervening, including ostensibly internal conflicts in which outside States intervene. The judgement that constitutes the reference for the definition of an armed conflict is the Tadic appeal judgement of 1999, where the notion of "overall control" was developed. This is a very good notion for the Office of the Prosecutor because it allows for inclusion of evidence such as the sending of troops, the sending of money, political support, military support, and so forth. There is a range of evidence that the Prosecution can use to prove that an outside State intervened in an armed conflict.
- Another issue that has not yet been definitively decided, but which has become apparent in the jurisprudence is the fact that notions of International Humanitarian Law are increasingly being applied to all types of armed conflicts. There are many reasons for this development but very often, at least that is my impression, the judges do not realise what they are doing, often to the advantage of the Prosecution. For instance, no single Defence Counsel has yet objected to the notion of superior responsibility being applied to a situation of internal armed conflict, despite the fact that the notion has its origins in jurisprudence dealing with international armed conflict.

The staff of the Office of the Prosecutor does not always regard the judgements of the Tribunal with the same kind of veneration that outside people do, first of all due to the existence of the appeals chamber, which has the possibility to overturn an earlier ruling of the Tribunal. There are various reasons why the Prosecution may decide to appeal, but in any case, very stringent criteria have to be met for the Prosecution to consider going to appeal. There are a number of reasons why the Prosecution may decide to appeal or not to appeal a particular decision. An appeal may be considered by the Prosecution if it believes that there has been an error of law in the original judgement or if there is a particular point which is considered important enough to seek clarification from the Appeals Chamber. Sometimes, however, even if the Prosecution disagrees with a point of law in a judgement, it may decide not to appeal because the Office is satisfied with the sentence that a perpetrator received. At other times, the Prosecution may decide to wait for a better case to put forward its point of view on one particular issue that it believes

was not adequately dealt with in a previous case. Some of the judgements of the ICTY are very long and rather difficult to digest, and at times the Prosecution may wait as long as three years before it decides to appeal.

It is also important to mention that what is stated in a judgement is not automatically the law of the Tribunal. Indeed, there is very clear jurisprudence stating that the ruling of one trial chamber cannot bind another trial chamber. For example, Professor Cassese gave a ruling in the *Kupreskic case* outlining his opinion on charging cumulatively, while other trial chambers have come to opposite conclusions. This issue has now been appealed and it is hoped that in the near future, some unified jurisprudence will come from the judgements of the Appeals Chamber. All that this means is that sometimes it is very difficult for outsiders to see what the state of the law of the Tribunal is.

Last, but not least, as an advisor to the Office of the Prosecutor, I can confirm that we adopt an activist approach to the enforcement of International Humanitarian Law. This means that in cases where several different approaches can be taken by the Prosecution, it will choose the line that will be most favourable to the victims of the crime. We believe that the responsibility to dispute the line taken lies with the counsel for the defence.

Concluding Comments

For various reasons, at the International Criminal Tribunal for Rwanda in Arusha, the trial chambers always tend to throw out the war crimes charges, appearing to be firmly of the opinion that Rwanda experienced a genocide on the one hand -the main event- followed by a very small localised armed conflict between governmental forces and the rebels on the other. In every single case, the Prosecutor tends to charge the person in question with the crime of genocide, crimes against humanity, and war crimes. ICTR Trial Chambers usually allow the first two charges but throw out the war crimes charges. In the view of the Prosecution, the Tribunal has come up with strange reasons to justify these decisions. The Prosecution is attempting to reverse this jurisprudence which states for instance that a civilian cannot commit a war crime. In our view, that is totally unacceptable in modern International Humanitarian Law.

The issue of cumulative charging is one of particular importance in Rwanda cases as well. Trial Chambers have issued conflicting decisions on this issue, and one of the more difficult questions is not only whether to allow for the possibility of charging cumulatively for different categories of crimes (crimes against humanity, war crimes and genocide) based on the same facts, but also cumulatively within one category of crime. For instance, within the category "crimes against humanity", one can ask whether it is possible to charge a person for murder and extermination at the same time and based on the same facts.

That very question arose in many factual situations in Rwanda. A good example is the case in which 150 people had been massacred at a church. In that case, we would charge the accused with 150 counts of individual murder and for one count of extermination. It is not yet clear whether this approach is defensible in international criminal law, but in any case the position of the Office of the Prosecutor is that this is permissible. In the Prosecution's view, it is very important to have a judgement where the individuals are being found guilty not only of 150 individual murders but also of extermination. It is at least possible that some of the Trial Judges are to an extent limited by their domestic law backgrounds in these matters, International Criminal Law being in many ways very particular.

Comments by Professor C. Van den Wyngaert

One of the important difficulties for some of us as domestic lawyers, is to distinguish between the *orbiter dictum* in a judgement and the *ratio decidendi*. Judges sometimes have very learned explanations about some parts of a case that are not directly part of the decision itself, but which get into international legal doctrine, taking on a life of their own as a precedent. Technically speaking, these explanations are not part of the judgement, and so cannot be cited as grounds for a precedent. This situation creates a need for some constructive legal interpretation for academics, or other people analysing the judgements.

Another interesting aspect of the contribution of Ms. Boelaert was the development of the idea of an activist approach as taken by the Public Prosecution. If we look at the functions of a Public Prosecutor from a comparative point of view, depending on the legal system, that function can be completely different. For instance, in the United States, the Public Prosecutor acts for the State and is above all concerned to arrive at a conviction. On the European continent (in France, Belgium and Germany, for example), the Public Prosecutor is more neutral in the sense that he has to look for the objective truth. While the prosecutor may, in doing so, have due regard to the interests of the victim, it cannot, I think, be described as an activist position such as the one of the Prosecution of the ICTY as described by Ms. Boelaert. On the European continent, the situation currently prevailing is based on the logic of an inquisitorial system, where the *Parquet* looks for the objective truth and where the Defence has no responsibilities other than the defence.

The question of cumulative charging is also something that is really a difficult question from a comparative point of view. Indeed, the way Public Prosecutors introduce their charges and the way they formulate their indictment may be different from one country to another. Cumulative charging may be in one State a problem of how the indictment is formulated. In other states, it may be considered as a part of the sentencing process and resolved by the technique of *concoureurs d'infractions*.

II. La répression des violations du droit humanitaire par le juge national

Orateur: M. Damien Vandermeersch

A l'occasion de cette intervention, il sera question d'analyser quelle est la pratique du juge national belge en ce qui concerne la répression des infractions graves de droit international humanitaire.

La loi belge est, sur ce point, particulièrement large, ce qui explique que plusieurs dossiers furent confiés à la justice belge. A ce sujet, il faut noter que les poursuites ont été initiées par les parties plaignantes, à l'exception des poursuites des personnes soupçonnées d'avoir participé au génocide commis au Rwanda dont l'ouverture a été provoquée sur injonction du ministre de la Justice.

Deux points seront dès lors abordés : le premier étant la question de la compétence extraterritoriale du juge national, le second sera la question des immunités.

1. La compétence extraterritoriale du juge belge

Cette compétence extraterritoriale se traduit en Belgique par une compétence universelle accordée au juge national afin de connaître des violations graves au droit international humanitaire et ce, depuis 1993⁷.

Alors que l'on aurait pu croire à un rôle accessoire du juge belge en rapport avec les compétences accordées à la Cour pénale internationale, voire même un dessaisissement du juge national au profit de cette Cour, une lecture plus attentive du Statut de Rome permet de remarquer que ce même Statut accorde la priorité au juge national saisi de l'affaire. La solution contraire, par contre, est inscrite dans les Statuts des deux Tribunaux pénaux internationaux créés par le Conseil de sécurité des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, c'est-à-dire la priorité revient aux Tribunaux pénaux internationaux.

Or, dans une hiérarchie bien conçue, il aurait sans doute mieux valu que le conflit de compétence positif éventuel soit tranché avec préférence à la juridiction internationale. Néanmoins, l'article 17 du statut de la Cour pénale internationale prévoit que dans le cas d'une saisine antérieure du juge national par rapport à la saisine de cette Cour, celle-ci sera incompétente pour connaître de cette affaire. La priorité est dès lors donnée au juge national.

Bien que cette compétence extra-territoriale du juge belge soit une compétence universelle presque sans limites, il ne faut pas attribuer à la Belgique le rôle de gendarme du monde ! En effet au niveau du Ministère Public belge, l'empressement pour poursuivre sur base de cette compétence universelle qui lui est reconnue n'est pas de mise. Au niveau des parties civiles, toutefois, quelques initiatives ont été menées.

Dans le cadre de cette compétence extra-territoriale, il s'agit de recentrer le débat ; la question n'est pas de savoir si l'on doit poursuivre chaque acte susceptible d'être une violation du droit international humanitaire mais bien de savoir s'il est interdit d'exercer les poursuites. Ce qui se traduit au niveau du Parquet par la question de l'incompétence plutôt que par celle de la compétence. Cet aspect est abordé par le Statut de la Cour pénale internationale sous le même angle, ainsi il déclare la Cour incompétente chaque fois qu'un juge national est saisi. D'ailleurs, dans la pratique actuelle, le problème essentiel fut celui de l'impunité, de l'absence de poursuites, plutôt que celui de "l'omni-poursuite".

Il est, alors, important de créer un système cohérent dans lequel au moins un juge (international ou national) soit compétent et exerce effectivement cette compétence.

⁷ Loi belge du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 juin 1977 additionnels à ces Conventions, M.B., 5 août 1993, modifiée par la loi belge du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, M.B., 23 mars 1999.

Or, dans le cas de la Belgique, le juge national se voit reconnaître sa compétence dans tous les cas. Cette compétence n'étant dépendante d'aucun critère de rattachement au territoire du for. Nous pouvons d'ailleurs regretter à cet égard qu'aucun lien, aucun critère de rattachement avec la Belgique ne soit exigé, tel que la nationalité ou la résidence des parties civiles.

Néanmoins, cette compétence extra-territoriale doit être comprise comme étant subsidiaire, marginale et ne s'exerçant qu'à la seule condition que les juges naturels de l'affaire n'exercent pas leurs compétences. Nous pensons ici tout d'abord au juge du lieu des faits, qui à notre sens, est toujours le mieux placé.

A cet égard, un très bel exemple est énoncé à l'article 5 de la Convention contre la torture, dans lequel, plusieurs chefs de compétence peuvent être prévus : le lieu des faits, le principe de la personnalité active (pays de nationalité de l'auteur de l'infraction), le principe de la personnalité passive (pays de nationalité de la victime) si elle est opportune ainsi que le principe *aut dedere aut judicare* (extrader ou juger).

La loi belge est ici intéressante en ce qu'elle permet de répondre à cette cascade de compétences. Quand un conflit de compétence positif émerge, le juge le plus marginal devrait s'effacer et permettre au juge le plus compétent d'agir. Ainsi, dans l'affaire Pinochet, le juge chilien ne s'est manifesté et n'a pu exercer sa compétence qu'après que des juges étrangers se soient déclarés compétents, alors que pendant un laps de temps très (trop) long, aucune poursuite ne fut exercée.

Bien que cette compétence soit universelle – aucun lien avec la Belgique n'est requis, ce qui est regrettable - elle connaît néanmoins certaines limites.

Tout d'abord des limites liées à l'extradition : si la personne poursuivie ne se trouve pas sur le territoire belge, une demande d'extradition sera nécessaire. A cette occasion, la compétence du juge belge pourrait ne pas être reconnue.

Ensuite des limites au niveau des moyens nécessaires pour mettre en œuvre cette compétence universelle : ces dossiers demandent de nombreux moyens qui eux-mêmes dépendent de la politique criminelle du pays, politique criminelle permettant de fixer des priorités au niveau de la répression des infractions, telle que le droit humanitaire. Néanmoins, une politique criminelle adéquatement pensée ne devrait pas poser ce genre de difficultés quant aux moyens à développer pour l'exercice de cette compétence.

2. Les immunités

Cette question, en droit interne ne pose aucun problème ; il est permis de poursuivre tant les parlementaires que les ministres belges. Cependant, une attention particulière doit être portée aux dispositions relatives à la personne du Roi, une immunité lui étant accordée par la Constitution belge. Cette problématique est toutefois relative en raison du tempérament apporté par le principe de l'irresponsabilité du souverain.

En droit international, le rôle de l'immunité est de protéger l'Etat ou l'institution et ne porte pas sur une responsabilité pénale individuelle. Dans ce cadre, la question de l'immunité est particulièrement pertinente : dans l'établissement des responsabilités pour les violations de droit international, force est de constater que celles-ci peuvent remonter, via la chaîne de commandement, jusqu'à un niveau hiérarchique élevé.

L'exclusion des protections résultant de l'immunité ne pose pas de problèmes au niveau des juridictions internationales, ces juridictions étant supranationales. Cette question prend un sens différent au niveau du juge national. S'inscrivant dans le cadre de relations inter-étatiques, le juge

national doit dès lors se poser la question de l'équilibre de ces relations inter-étatiques, sa décision pouvant avoir une influence sur les relations entre Etats.

La loi belge a tranché cette question en faveur de la non-reconnaissance des immunités, à l'instar du Statut de la Cour pénale internationale.

Il est peu probable, toutefois, que la question des immunités accordées au chef d'Etat en exercice ait été perçue dans toute sa complexité lors des travaux parlementaires. La non-reconnaissance de l'immunité peut avoir des conséquences importantes sur les relations entre Etats et sur la politique étrangère du pays du for, ces considérations ne peuvent pas être prises en compte par le juge en ce qu'elles constituent des appréciations en opportunité étrangères à la fonction de juger.

Cependant, cette situation peut créer un certain malaise en ce sens qu'en raison de l'indépendance des pouvoirs, le pouvoir judiciaire peut prendre des décisions qui sont de nature à interférer dans la sphère des relations internationales qui relève avant tout des attributions du pouvoir exécutif.

Une solution pourrait être recherchée dans l'instauration d'un système similaire aux garanties instituées en faveur des ministres et parlementaires belges, c'est à dire qu'il n'y aurait aucune condition au niveau de l'ouverture des poursuites mais bien au niveau de l'arrestation et de la traduction en justice d'une personne jouissant d'une immunité, le pouvoir législatif exerçant un contrôle sur la procédure suivie.

Il s'agit ici d'un motif qui pourrait justifier la suspension des poursuites et non un arrêt de ces poursuites en raison de l'immunité et ce, afin de préserver l'équilibre des relations internationales. Il s'agit donc de rechercher un équilibre entre le danger de la perturbation dans les relations internationales et la nécessité de rendre justice.

Avec l'immunité pourrait se poser également la question de l'extradition. En effet, lorsque l'extradition d'une personne jouissant d'une immunité dans un pays tiers est demandée, on renvoie le problème de cette immunité devant ce pays tiers.

La question des immunités est complexe en raison des enjeux dans le cadre desquels elle se pose. Ainsi par exemple en ce qui concerne le président Milosevic, certains faisaient valoir que l'exercice des poursuites à son égard était, à une certaine époque, de nature à mettre en péril le processus de paix, le président Milosevic étant l'interlocuteur de la communauté internationale lors des négociations relatives au conflit. Cependant, par la suite, un mandat d'arrêt du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie fut délivré, ce mandat constituant la rencontre entre la nécessité de rendre justice et le risque d'atteindre aux relations internationales de manière irréversible.

Ainsi que ce bref tableau le dépeint, la présence sur le plan international de différentes juridictions nationales et internationales, bien qu'utiles à une répression effective des violations du droit international humanitaire, pose un certain nombre de questions au juge national. Dans la résolution de ces questions où le droit national et le droit international s'interpénètrent, l'on peut espérer que les juges nationaux et internationaux diligentent les procédures qui leur sont confiées avec la plus grande rigueur dans l'application des règles de droit mais aussi avec le bon sens que requiert une bonne administration de la justice.

Commentaires de Mme le Professeur C. Van den Wyngaert

A propos des points développés, deux observations méritent d'être soulevées, la première concernant la compétence, et la seconde la question des immunités.

La compétence extraterritoriale exercée par le juge national pour connaître de certaines infractions repose la question du champ d'application du principe *aut dedere aut judicare*.

En effet, à la lecture des articles relatifs à la poursuite des infractions graves dans les quatre Conventions de Genève de 1949, cette obligation de poursuivre en cas de refus d'extrader ne précise pas si elle s'applique dans le cas où l'individu n'est pas trouvé sur le territoire de l'Etat pouvant l'extrader. En revanche, d'autres conventions, souvent de date plus récente, reprennent la formule *aut dedere aut judicare* en précisant, toutefois, que l'auteur présumé doit être présent sur le territoire de l'Etat qui exerce la poursuite. Ainsi, par exemple dans la Convention contre la Torture de 1988, l'article 5§2 prévoit explicitement que la compétence qui doit être établie, en cas de refus d'extradition, ne peut s'exercer que si la personne est présente sur le territoire de l'Etat concerné.

Dès lors, le principe *aut dedere aut judicare* présuppose-t-il que la personne soit présente sur le territoire ? La question reste ouverte.

En ce qui concerne les immunités des Chefs d'Etats, il est évident que cette immunité ne peut être invoquée devant les juridictions pénales internationales. Néanmoins, la question se pose de savoir si ce principe bien établi peut aussi être appliqué par les législateurs nationaux. En 1999, la Belgique a en cette matière élargi sa loi de 1993 sur la répression des violations graves au droit international humanitaire. La question de savoir si cette disposition est conforme au droit international général se pose. La remarque faite précédemment en ce qui concerne la discrimination des chefs d'Etats étrangers avec les ministres ou parlementaires belges, en raison de l'autorisation qui doit être donnée pour les poursuivre nous paraît intéressante. Cette discrimination complique évidemment les choses.

III. Quelques réflexions sur la répression de violations du DIH

Orateur: l'Ambassadeur Heinrich Reimann

Dans le cadre de la répression des violations de droit international humanitaire, deux aspects spécifiques vont ici être abordés : le premier étant la manière dont les Etats vont, s'ils le peuvent et s'ils le veulent, poursuivre les auteurs de telles violations ; le second concernant la manière de juger dans les instances internationales. La conclusion traitera de la question de savoir si les solutions trouvées correspondent à un résultat empreint de justice, car comme il l'a été réaffirmé lors de la Conférence internationale sur la protection des victimes de guerre à Genève en 1993, une personne qui aurait violé les règles du droit international humanitaire ne doit pas échapper à la justice.

1. Les juridictions nationales

La répression des violations du droit international humanitaire devant les juridictions nationales peut s'envisager selon deux cas de figure : le premier étant le rôle du juge d'un Etat sur le territoire duquel ces violations n'ont pas été commises ; le second étant le rôle du juge alors que ces violations ont été commises dans son propre pays, ce qui est illustré par le cas du Rwanda.

1.1 Des violations du droit international humanitaire ont été commises ailleurs que sur le territoire du for

Cette première hypothèse sera illustrée par le cas de la Suisse.

Bien que la compétence universelle en ce qui concerne les violations graves de droit international humanitaire ait été introduite en droit suisse après la seconde guerre mondiale, elle n'a pas été utilisée pendant des décennies, et ceci à l'inverse de la mise en oeuvre d'autres conventions, qui dans différents domaines, prévoient également cette juridiction universelle, qui là fonctionnent de manière plus significative (par exemple en ce qui concerne la protection des diplomates) et sur l'application desquelles - chose intéressante - des débats sont menés au sein des Nations unies. Force est donc de constater que l'institution de la juridiction internationale peut fonctionner sans problèmes mais que sa mise en oeuvre peut varier, dans le temps, d'une convention à l'autre. Il était dès lors logique que lors de la Conférence internationale sur la protection des victimes de la guerre de 1993 le constat fut que la problématique de la compétence universelle est moins une question de droit international qu'une question de politique.

À la question de savoir si du moment qu'un des acteurs se trouve sur son territoire, un juge va pouvoir poursuivre ou non ce présumé criminel de guerre (en Suisse, seul l'Auditeur en chef peut déclencher des poursuites), la réponse de la Suisse est intéressante. Et ceci, bien qu'elle avait pendant longtemps renoncé à exercer ce genre de poursuite. Deux raisons en étaient probablement la cause, à savoir des réticences politiques d'une part et d'autre part le délicat problème des preuves. Or il était évident que non seulement les preuves sont difficiles à obtenir (les faits ne se sont pas produits en Suisse) mais que tout déclenchement de la procédure précisément présuppose un minimum de preuves ou tout au moins la certitude d'en obtenir, sachant que la voie de l'entraide internationale n'étant pas la plus sûre. L'on peut en effet s'imaginer très facilement une situation dans laquelle l'état le plus concerné n'est pas spécialement intéressé à exercer l'entraide. Il faut, en d'autres termes, un dossier suffisamment étanche pour entamer une procédure en vue de la faire aboutir avec succès. Alors même que la Suisse avait décidé à un moment donné de poursuivre pénalement des personnes ayant violé à l'étranger le droit international humanitaire, elle était amenée à examiner avec beaucoup de soin le choix du premier cas. En réalité, et pour ces raisons, elle avait renoncé à agir dans un cas qui avait pourtant été étalé dans la presse ; il ne fallait pas que le premier cas de poursuites pénales de cette nature se solde par un échec. Par la suite cependant, la Suisse a effectivement entamé des procédures et la jurisprudence suisse connaît à ce jour le jugement d'un criminel de guerre, la remise d'un second au tribunal d'Arusha

et l'acquittement d'un troisième, faute de preuves.

Le plus difficile dans tous ces cas était - l'on vient de le souligner - le problème des preuves ; problème également rencontré au niveau des instances internationales. Ceci est d'autant plus vrai que la mémoire d'une victime est parfois sous l'influence du choc subi, mais aussi en raison de la difficulté à recouper des témoignages. C'est pour ce motif que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a lancé des opérations de récoltes de témoignages, de manière similaire à la coopération qui peut exister entre États, en Europe et ailleurs, en matière d'entraide.

Bien qu'il est vrai que la tendance soit d'attribuer au juge national de plus en plus de compétences en ce domaine, celle-ci se retrouve néanmoins surtout dans les pays directement concernés par les violations du droit international humanitaire.

1.2 Des violations au droit international humanitaire ont été commises sur le territoire du for

Cette seconde hypothèse peut être illustrée par le cas du Rwanda, qui a approuvé une loi, sommaire, définissant en trois catégories les auteurs de violations graves du droit international humanitaire : malfaiteurs de première, de seconde ou de troisième classe.

L'on découvre alors facilement que les fondements juridiques des chefs d'accusations ne sont pas forcément les mêmes : les conventions internationales et la législation nationale ne définissent pas forcément les violations du droit internationale humanitaire de la même manière, alors que les conventions internationales demandent à être appliquées sur le plan national. Ainsi, en Suisse, la qualification des crimes est reprise des convention alors que d'autres pays renvoient à leur législation nationale interne en ce qui concerne la définition des crimes à poursuivre.

Il y aurait dans la tendance décrite, une division de travail dans la mesure où les affaires de la plus grande importance seraient attribuées aux Tribunaux pénaux internationaux provisoires ou à la future Cour pénale internationale qui auraient à traiter de ces cas de figure alors qu'en même temps l'on observerait des activités plus accrues des juges nationaux des États, que cela soit dans les États sur le territoire desquels les infractions auraient été commises ou non. Personnellement, je n'y vois pas de mal, à condition qu'il n'y ait plus d'immunité accordée à certaines personnes. En effet, en prenant en compte la pratique des Tribunaux internationaux de La Haye et d'Arusha, il serait curieux de maintenir devant un juge national qu'il y aurait encore immunité. On ne pourrait admettre que dans l'effort global qui est d'agir contre l'impunité, par le jeu des procédures, il serait possible d'aboutir à des résultats différents suivant que la personne serait jugée devant une instance internationale ou nationale. Cela n'aurait pas de sens puisqu'en définitive, les instruments de base sont identiques.

Je reviendrai dans mes conclusions sur la relation de ces problèmes avec la question de savoir comment la communauté internationale, avec l'aide des états qui la composent, arrivera à ce qu'aucun criminel de guerre ne reste impuni.

2. Les instances internationales

Les mêmes conventions ayant instauré la juridiction universelle et donc la compétence de tout juge, ont oublié de prévoir une instance internationale. Du moins, ne fut-il pas possible de la créer. Néanmoins, jusqu'à présent, chaque instance internationale ayant été créée, avait aussi été créée pour punir les auteurs de violations au droit international humanitaire. Nous devons nous en féliciter. Les créations de ces institutions, même si elles ne revêtent qu'un caractère temporaire, constituent un saut qualitatif dans l'aménagement des relations internationales, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, l'auteur de violations du droit international humanitaire ne s'en sort plus - au moins à moyen et long terme - impuni. Ensuite, la définition de ce standard est l'expression de volonté de la communauté internationale.

Sommairement parlant et exception faite de la nouvelle Cour pénale internationale, les organes internationaux en mesure d'instaurer ces tribunaux, et nous pouvons leur savoir gré de l'avoir fait, ont aussi d'autres tâches, par exemple le Conseil de sécurité des Nations unies qui doit notamment veiller au maintien de la paix.

Le propos n'est pas de dire qu'il y a un problème de compatibilité entre la poursuite des auteurs de violations au droit humanitaire et les missions du Conseil de sécurité mais de dire que tant qu'il y a la possibilité pour un organe dont la tâche principale est la paix dans le monde, d'influencer la marche des tribunaux, cette influence peut poser problème. En effet, une fois leur compétence exercée par la création de ces juridictions, les organes internationaux concernés et les Etats devraient les laisser travailler de manière indépendante.

Il est intéressant de voir que le président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie s'adressant à la Commission préparatoire à la mise sur pied de la Cour pénale internationale, l'a fait en insistant sur le fait que c'est par le biais des règlements concernant le fonctionnement de la Cour et en particulier l'administration de la preuve que les tribunaux vont se doter d'une sorte d' "indépendance" qui contraste avec la tâche du mandat principal du maintien de la paix.

Quoiqu'il en soit, ces tribunaux appliquent en premier lieu, sinon exclusivement, des normes de droit international. Ils sont donc également appelés à les interpréter et il faut les encourager de procéder avec le plus grand soin. La communauté internationale a tout intérêt à suivre cette évolution puisque ce sont en dernier ressort les états qui instituent des Tribunaux permanents et qui définissent, par des traités, une partie importante du droit international humanitaire.

Conclusion

Si nous voulons arriver aujourd'hui, donc encore en absence d'une Cour pénale internationale (le nombre des ratifications nécessaires n'ayant pas encore été atteint) à un système plus ou moins complet de répression des infractions commises à l'encontre du droit international humanitaire, nous ferions bien de ne pas trop insister sur les difficultés ne manquant pas de surgir mais de mettre notre énergie dans un système pratique qui fonctionne, celui-ci étant caractérisé par ces différents éléments: empêcher qu'un auteur de crime ne reste impuni, prendre en compte l'intérêt de la victime, et établir la confiance dans la coopération des juges nationaux entre eux et avec les tribunaux internationaux.

Cette coopération n'est pas en soi compliquée. Ainsi, en Suisse, la seule modification nécessaire pour coopérer avec ces instances internationales concernait la possibilité de la remise (puisque'il n'y a pas d'extradition vers un tribunal international) et quelques détails de coopération.

Ajoutons encore à ceci, la nécessité d'un effort général indispensable de toutes les personnes impliquées concernant l'administration des preuves et l'entraide judiciaire, car sans cela, même si un juge est prêt à juger, son jugement ne sera pas jamais totalement satisfaisant.

Il est cependant vrai que cette approche pose très directement la question de savoir si les jugements ainsi prononcés correspondent à un résultat empreint de justice. En effet, il se peut par exemple qu'un juge national qualifie de meurtre en vertu du droit national ce qu'une instance internationale qualifiera de génocide ou de crime contre l'humanité, voir en tout état de cause d'infraction grave aux Conventions de Genève de 1949. Il se peut aussi qu'un tribunal international ne soit pas en mesure de juger toutes les personnes présumées être l'auteur de violation de droit international humanitaire lors d'un conflit armé pour lequel ce tribunal est pourtant compétent : tout porte à croire que ceci sera la règle. Et de toute façon, la juridiction universelle envisagée de par sa nature que des personnes soient jugées par des juges nationaux de l'un ou de l'autre état ou - s'il en existe - aussi par un tribunal international.

Le système international de répression, à l'heure actuelle, est imparfait. Nous ne le rendrons pas meilleur en exigeant l'impossible. Ce que l'on doit cependant atteindre, tant sous l'angle de l'exigence de la justice que du droit, est qu'aucun auteur de violation du droit international humanitaire s'en sorte impunément.

Ceci revient à dire qu' à côté du problème de la qualification juridique des faits, l'ampleur de la peine à laquelle la personne concernée est condamnée joue un rôle capital à son tour, non seulement sous l'angle de la répression et de la prévention des violations du droit international humanitaire, mais également sous celui de la protection des intérêts des victimes.

Table ronde présidée par Mme le Professeur C. Van den Wyngaert
Résumé des discussions

Les discussions se sont immédiatement focalisées sur l'apport de la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux au développement du droit international. Les intervenants ont rappelé le contenu de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, relatif à la hiérarchie des normes en droit international. Même si la jurisprudence n'occupe qu'une place secondaire dans cette hiérarchie, il n'est pas faux de regarder les raisonnements et décisions des tribunaux pénaux internationaux comme déclaratoire de l'état de la coutume, voire même comme contribuant à la formation de cette coutume. A ce titre là, le travail des juridictions internationales revêt une importance toute particulière.

Sur fond de situation au Rwanda, où des dizaines de milliers de personnes sont détenues depuis plusieurs années, et parfois sans aucun dossier, le débat s'est orienté vers les modes alternatifs à la résolution judiciaire. Il a été fait mention des différentes sortes d'amnistie, des commissions de vérité et réconciliation (impliquant les victimes dans leur processus), ou encore de méthodes traditionnelles de jugement, telle la gatchacha au Rwanda. Cette méthode, bien que prévue pour des situations d'importance mineure, est relativement bien acceptée par la population rwandaise, et a, semble-t-il, permis de régler la situation d'un certain nombre de personnes, les amenant soit vers un acquittement, soit vers une condamnation. Il a également été rappelé que dans nombre de pays européens, par exemple en Belgique, les juges ont recours à des méthodes alternatives comme la transaction ou la médiation.

Enfin, le débat a précisé que même si les tribunaux pénaux internationaux de La Haye et d'Arusha ont primauté sur les juridictions nationales, ces deux tribunaux internationaux sont en faveur d'une plus grande prise en charge des procédures par les juridictions nationales. Bien entendu, cela ne se fait pas sans un certain contrôle, voire avec l'apport de conseils. Le Statut de Rome, de la future Cour pénale internationale a pour sa part réglé la question de la primauté des tribunaux en accordant celle-ci aux juridictions nationales sur la future Cour internationale. L'expérience acquise dans les cas des juridictions de La Haye et d'Arusha n'y est certainement pas étrangère.

Allocution du général d'armée Germanos Inspecteur général des armées françaises

"Mesdames et messieurs,

Je vais commencer par une formule habituelle, mais qui a tout son sens aujourd'hui : j'ai été très honoré d'avoir été choisi comme orateur invité ce soir. Je suis persuadé que les échanges que nous aurons seront riches et constructifs, à l'image d'ailleurs de ceux que nous avons partagés toute cette journée, en compagnie d'orateurs très compétents, trop compétents à mon goût, car n'étant ni juriste, ni pénaliste, ni rien de ce que vous connaissez bien, je vais avoir beaucoup de mal à me montrer à la hauteur. Mais je vous promets que je vais essayer.

Je suis conscient que ma présence ici peut paraître surprenante pour certains d'entre vous. Effectivement, le Comité international de la Croix-Rouge invitant un militaire, un général d'armée à la vieille et longue expérience, cela peut paraître un peu incongru en cette compagnie. Et pourtant, si le choix qui m'honore vous agrée, je crois qu'il n'est pas déplacé. Les armées vont sur les mêmes terrains que vous, qui vous occupez d'humanitaire. Dans la majorité des cas, en effet, elles interviennent là où il y a des difficultés de cet ordre, bien sûr avec des raisons et des mobiles politiques, mais ceci ne dépend pas de nous. Je crois néanmoins que nous menons une action qui est commune, même si elle entraîne parfois des affrontements – il ne faut pas les sous-estimer, ni les négliger – entre nous et les humanitaires, sur la définition d'un certain nombre de rôles. Mais, et si vous le souhaitez j'y reviendrai plus tard, je crois que sans l'un et l'autre les populations qui sont dans la douleur et la souffrance auraient quand même beaucoup de souci à se faire.

Aussi aujourd'hui, compte tenu du choix du titre de l'exposé que je vais faire devant vous, et avant de me livrer à vos questions, que j'espère nombreuses et qui peuvent déborder le cadre strict de l'humanitaire, je voudrais vous adresser une prière : ne tirez pas sur le général.

L'historique du droit international humanitaire, que j'ai suivi avec beaucoup d'attention, me conduit à poser une question : ce droit est-il une réalité ou n'est-il qu'un mythe ? Mythe, au fond, que chacun se plaît à entretenir et qui, s'il a trouvé quelques concrétisations sur le terrain, reste à perfectionner.

Aussi, je l'envisagerai, ce droit international humanitaire, sous ces deux termes. Puis, pour poursuivre sur une touche optimiste, nous regarderons comment ces deux extrêmes peuvent se rejoindre.

Enfin, je conclurai en vous indiquant les actions dans lesquelles la France est engagée aujourd'hui, dans la cadre de l'Union européenne, car vous savez que c'est un des grands projets du moment.

1. Alors bien entendu, oui, le droit international humanitaire est devenu une réalité

Je ne vais pas refaire l'exégèse de ce qu'il était mais dès le XVI^{ème} siècle la notion de cartel, la notion de capitulation, la notion de convention d'armistice ont permis, à une époque où ce n'était vraiment pas le souci, d'introduire un peu de bonté et un peu de règles dans les conflits armés. Bien sûr tout cela s'est accéléré. Dans la seconde partie du dix-neuvième siècle, comment ne pas rendre hommage à Henri Dunant ? Comment ne pas mentionner également Francis Lieber, qui aux Etats-Unis lors de la guerre de sécession a mené le même type de démarche ?

Puis, au vingtième siècle, après les deux conflits mondiaux qui ont fait tant de victimes et montré tant d'horreurs, nous avons vu, à la suite des procès de Nuremberg et de Tokyo, se mettre en place un système de conventions devant assurer aux uns et aux autres une garantie indispensable dans le domaine humanitaire.

D'ailleurs, et vous le savez bien, le droit international public veut aujourd'hui couvrir l'ensemble du spectre concerné à travers trois domaines que je rappelle rapidement : le droit de la guerre, bien entendu (La Haye, 1807), le droit humanitaire (Genève, 1949), mais aussi, nous ne l'avons que peu cité aujourd'hui, le droit de la maîtrise des armements. Or la sophistication de ces armes, la technologie qui s'investit dans ce système doit nous conduire à le prendre en compte car bien entendu l'emploi d'un armement entraîne des dommages et des conséquences possibles au plan humanitaire.

S'appuyant sur les principes fondamentaux du droit des conflits armés – humanité, discrimination et proportionnalité – le droit international humanitaire vise à rendre moins insupportables les conséquences des conflits armés :

- moins d'exactions contre les civils et les militaires désarmés,
- limitation des armes à effets collatéraux,
- respect des biens culturels et de l'environnement, ce qui est important, car il est bien entendu que ce respect de l'environnement aide à combattre la barbarie.

Il veut empêcher les crimes contre l'humanité et la menace du recours à la Cour pénale internationale – même si elle ne siège pas encore – n'est pas vaine. Le fonctionnement des tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie est aussi une réalité que j'espère dissuasive.

Ainsi, le droit international humanitaire guide et aide l'opinion internationale dans la condamnation des régimes et factions coupables de crimes contre l'humanité. Il permet, et je crois que c'est tout à fait légitime, de justifier les interventions extérieures armées, sous mandat des Nations unies aujourd'hui, car c'est la règle, en tout cas c'est la règle que la France demande et exige. D'ailleurs, vous le savez, aucun pays ne peut s'autoriser des interventions de ce type sans l'accord des Nations unies (encore que l'on ait évoqué le cas du Kosovo cet après-midi) ni, surtout, ne peut intervenir seul, ce qui facilite la prise de conscience des débordements qu'il faut éviter.

Ce droit que nous mettons en œuvre sur le terrain aide aussi les armées à gagner l'opinion publique aux actions qu'elles mènent. Mais pas pour elles-mêmes puisque, je vous le rappelle, les armées ne sont que l'expression de la nation et leur engagement n'est que le résultat d'une décision politique.

Enfin, et ceci n'est pas négligeable, je pense que l'affirmation des règles et des principes du droit international humanitaire pousse les peuples qui sont opprimés à se révolter. Elle permet une prise de conscience par les populations concernées des débordements dont elles sont victimes, ce qui oblige ceux qui en sont responsables à bien réfléchir aux conséquences de leurs actes.

Alors, me direz vous, tout est parfait : panoplie juridique, grands principes, appui des Etats et des organisations internationales. Tout cela devrait nous enlever toute inquiétude de voir ce droit bafoué.

Eh bien pas tout à fait à mon sens et par certains côtés je pense que le droit international humanitaire – je précise que je m'exprime ici à titre personnel – peut encore apparaître comme un mythe.

Le droit international humanitaire reste encore un mythe

Pourquoi ?

Tout d'abord parce que s'il était admis et reconnu par tous, pays et organisations internationales, nous n'assisterions pas à ce déchaînement de violence qui, aujourd'hui, touche presque toutes les parties du monde.

Pourquoi encore ? Il joue beaucoup sur l'émotion, souvent nécessaire d'ailleurs pour mobiliser l'opinion, et masque parfois des problèmes de fond, donnant ainsi un prétexte à certains responsables politiques pour détourner ces problèmes de fond, en jouant sur l'émotion, la forme l'emportant alors. Ceci n'est jamais la bonne solution pour traiter des problèmes de cette importance. Regardez ce qui se passe au Proche-Orient, les conséquences des images de cet enfant palestinien tué par des soldats d'un côté, du lynchage de ces militaires israéliens de l'autre. Suite à ces images, on a assisté à un durcissement des positions de chacun des deux camps, et c'est surtout de vengeance dont on a entendu parler, plus que de respect du droit humanitaire. Ceci devrait nous conduire à ne pas jouer sur la sensibilité des gens.

Ce droit est également flou dans le cas des conflits internes, qui sont aujourd'hui les plus nombreux et qui soulèvent de nombreuses interrogations. Où s'arrête le maintien de l'ordre ? Où commence le conflit armé ? A quel type de conflit s'apparente une guerre de sécession et quel droit faut-il lui appliquer ? D'ailleurs, alors que cinq cents articles régissent les conflits internationaux, seulement vingt-huit sont consacrés aux conflits internes.

On peut toujours dire que le droit contient tout. Mais le vrai problème est celui de sa connaissance sur le fond et de son application par les parties à un conflit. Lesquelles, d'ailleurs, ne sont pas toujours clairement identifiées dans les conflits internes, en particulier lorsque l'Etat est faible ou qu'il n'existe pas.

Ce droit est encore incomplet, certains cas de figure n'ayant pas été prévus, d'où des vides juridiques. Par exemple, quel est le statut des forces d'intervention de l'organisation des Nations unies ou de celles qu'elle a mandatées pour des opérations de rétablissement de la paix vis-à-vis du droit international humanitaire ? Lorsque, en 1995, des casques bleus ont été pris en otage par les serbes de Bosnie, nous avons été très démunis dans la recherche d'une solution. Nous avions des réponses à apporter, mais nous nous trouvions engagés dans un système d'ordre international qui nous a beaucoup compliqué la tâche. Bien entendu nous ne regrettons pas d'agir dans le cadre onusien, puisque c'est l'exigence que nous demandons. Je dis simplement que lorsque c'est le cas toutes les conséquences doivent, dans la mesure du possible, être envisagées.

Il est parfois mal appliqué.

Il s'applique de façon sélective, souvent d'ailleurs en fonction d'enjeu prosaïques. Aujourd'hui, qui se soucie du Soudan, à part le Haut Commissariat aux Réfugiés ? Que devient ce pays ?

Il s'applique, ce droit, toujours au vaincu. Moins souvent au vainqueur. Et comment condamner un membre du Conseil de sécurité ?

Il y a peu de mesures de confiance, de surveillance, de contrôle et de sanction. On peut disserter longtemps, les uns et les autres, sur les sanctions qui continuent d'être appliquées en Irak. On peut aussi s'interroger sur la manière dont on arrête les criminels de guerre, que ce soit au Rwanda ou que ce soit en Bosnie. Quelle est la force qui doit agir ? Lorsque nous savons où sont ces criminels, pourquoi les forces sur place ne reçoivent-elles pas des directives précises pour mener des actions de force pour arrêter ces gens là ? La vérité c'est que les interventions dans le cadre de coalitions obligent à faire des concessions.

Ce droit peut être paradoxal.

La Charte des Nations unies le traduit d'ailleurs, avec le problème des contradictions entre la non-ingérence et le droit à l'autodétermination ou le respect des droits de l'homme.

Il y a également parfois contradiction entre un objectif louable et des moyens controversés. Les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki étaient totalementement contraires aux principes élémentaires de protection des populations civiles, mais, on est bien obligé de le constater, ils ont abrégé la guerre et évité un nombre bien supérieur de morts. Mais bien sûr, les gens qui ont subi cela ne

sont certainement pas de cet avis !

Nous avons évoqué le problème du bombardement de la télévision serbe. Je pense – mais c'est un débat que je ne peux pas engager aujourd'hui – que ce type d'actions contre des moyens de communication du pouvoir sont légitimes. Ce n'est peut-être pas le cas des ponts, ce n'est peut-être pas le cas des centrales électriques, mais la communication, l'information est une arme déterminante aujourd'hui, quel que soit le conflit.

Le principe de proportionnalité implique que les commandants militaires doivent éviter de causer à des non-combattants des pertes excessives par rapport à l'avantage militaire attendu. Nous adhérons, nous chefs militaires, à cette définition et nous avons le souci de ne pas provoquer de dommages collatéraux et de causer des pertes aux populations civiles. Ceci pour différentes raisons, même si je n'en nomme qu'une : si nous voulons avoir l'appui de l'opinion publique, nous devons inscrire notre action dans le respect du droit humanitaire. Donc en dehors de toute humanité il y a un problème d'efficacité. Comprenez bien que nous sommes et nous grandissons dans le cadre de la formation et de la préparation à l'engagement dans le cadre du droit humanitaire. Malheureusement, pour des raisons politiques, parfois pour des raisons stratégiques, nous sommes conduits à mener des actions qui soulèvent la question de l'intérêt que l'on tire d'une destruction qui peut paraître excessive.

Ce droit est rejeté par certains.

Dans les armées des pays où la démocratie n'est pas bien assise voire inexistante, il est bien entendu que le droit international humanitaire ne trouve pas sa place. Comment ces armées qui ne respectent pas le droit pourraient-elles respecter le droit humanitaire ? Ici, il en va de l'éducation de ces armées, et il en va des investissements que vous pouvez faire, que diverses organisations doivent faire pour les préparer, les former à quelque chose qui aujourd'hui est déterminant.

Certaines bandes armées le bafouent volontairement, par terrorisme ou provocation. C'est ce qui se passe en Algérie. La brutalité de la répression, qui est jugée normale sur place, par les gens qui combattent les islamistes, nous interpelle. Il y a un niveau où la responsabilité des uns et des autres peut paraître à peu près similaire, sauf que certains doivent faire respecter le droit quelles que soient les circonstances. Pour autant est-ce que cela dédouane les autres ? Je ne fais ici que poser la question.

Il est également dévoyé par des parties sans foi ni loi qui l'utilisent à leur profit. On pense ici à l'exemple des boucliers humains et aux femmes qui, en Bosnie, ont été utilisées comme barrages humains pour interdire des mouvements militaires.

Il faut aussi voir le problème posé par le fait qu'un certain nombre de pays importants n'adhèrent pas totalement et sans restrictions au droit international humanitaire. Si les quatre Conventions de Genève de 1949 lient 189 Etats, leurs protocoles additionnels n'en lient que 157 et 150. Quant à la Convention des Nations unies de 1980, elle lie 71 Etats. Pourquoi donc ces instruments internationaux ne sont-ils pas ratifiés par tous les Etats ? Parce que si les conventions deviennent trop restrictives, elles enlèvent une trop grande marge de manœuvre sur les théâtres d'engagement et limitent les moyens de protection des hommes envoyés sur le terrain. Ce qui n'est pas sans conséquences, car si les Etats ne peuvent pas protéger leurs soldats, ils ne s'engageront plus, sous la pression de leur opinion publique. Or, sans l'opinion publique, sans son appui, le droit international humanitaire aura du mal à s'imposer.

Ce droit est méconnu, car trop complexe et peu diffusé.

Les règles et conventions sont très nombreuses, parfois trop pour être facilement assimilées.

Nous avons une obligation de formation dans ce domaine, mais les manuels d'instruction sont rares, voire inexistantes et l'encadrement de contact est au départ – je dis bien au départ car nous avons pris un certain nombre de mesures – peu compétent dans ce domaine. Et lorsque nous

voyons les difficultés que rencontrent les armées des pays occidentaux, on peut s'imaginer celles auxquelles doivent faire face un certain nombre d'autres pays, où former les cadres au droit humanitaire est loin d'être le souci premier.

Enfin, le droit international humanitaire est parfois cause d'inhibitions.

La quasi-certitude d'être attaqué sur le plan pénal par des détracteurs systématiques peut dissuader un responsable politique ou militaire de toute initiative face à une situation confuse qui nécessiterait pourtant une action rapide en faveur de victimes innocentes. Très longues discussions, très longue définition des actions qui peuvent être conduites, peu d'engagement personnel car on veut faire comme les autres pour éviter d'être mis au ban du système, tout cela crée des difficultés et des frustrations. Faute de règles d'engagement fermes, nous savons que des convois humanitaires mis en place dans le cadre des Nations unies ont été stoppés par une poignée d'individus armés. Nous avons les moyens de passer, mais nous sommes tenus de respecter nos propres directives. Nous sommes donc parfois placés dans des situations compliquées, face auxquelles nous ne devons pas nous décourager. Et ce n'est pas non plus la finalité du politique d'abandonner l'action qu'il doit mener dans l'intérêt des populations concernées comme des militaires engagées.

Alors faut-il donc désespérer ? Ma réponse vous la connaissez. C'est non, bien sûr. Mais je crois qu'il convient de rechercher les voies et moyens pour rendre ce droit plus efficace.

2. Comment passer de ce qui semble être encore un mythe à une réalité indiscutée ?

Je pense que le droit international humanitaire mérite d'être refondu dans un code unique, pour être rendu :

- plus homogène (c'est un problème de juristes),
- plus cohérent (c'est l'affaire des responsables politiques) notamment en matière d'application, de contrôle et de sanctions
- mieux adapté aux conflits internes (c'est un travail qui doit réunir l'ensemble des acteurs : hommes politiques, fonctionnaires internationaux, juristes, diplomates, militaires, responsables des organisations non gouvernementales, dont on a peu parlé mais qui ont un rôle essentiel).

Il faut également créer une dissuasion juridique.

Je crois que l'ensemble des auteurs d'exactions doivent savoir de façon ferme, définitive, que les conséquences qu'ils subiront si jamais ils se laissent aller à bafouer ce droit seront largement supérieures au gain escompté du fait de son non-respect. C'est ce que nous appelons la dissuasion.

Pour cela il faut développer, faire connaître et faire admettre des procédures de sanction. Elles ont besoin de bras armés – et là la position de la France mérite une explication, la question de la création d'une police internationale soulevant de nombreux problèmes. En effet, qui dit police internationale dit mise à la disposition des Nations unies des corps constitués comme par exemple la gendarmerie, qui nous sont indispensables et qu'on ne peut engager que partiellement, puisqu'au delà d'un certain seuil il en va de la sécurité de notre propre territoire. Les espagnols avec la "guardia civil" et les italiens avec les "carabinieri" ont les mêmes problèmes. Mais c'est une voie sur laquelle nous travaillons.

On ne doit plus créer de méfiance chez ceux qui n'ont rien à se reprocher mais craignent d'être entraînés involontairement à des erreurs et je crois que là, c'est le bon sens qui doit l'emporter. En fait, mais là je vous laisse réfléchir aux moyens d'y parvenir, il vaudrait mieux encore persuader les Etats que le respect du droit international humanitaire est la voie la plus avantageuse qui

s'offre à eux dans le concert des nations. Aujourd'hui personne n'accepte les exactions, encore que, lorsque cela se passe loin de nous, dans certaines autres régions du monde, cela semble moins insupportable, ce qui est très regrettable.

Il faut aussi donner aux militaires des missions claires et réalistes.

Je crois qu'il ne faut pas transposer la mission militaire en un compromis politique bâtard, source de nombreuses difficultés, dont on a ensuite le plus grand mal à sortir. Chaque fois qu'une force armée est engagée, il y a une définition des règles d'engagement, qui se fait en liaison avec nos alliés et avec les responsables politiques. Aujourd'hui il faut donner à ceux qui sont en charge d'appliquer et de faire appliquer le droit les moyens de cette mission. D'ailleurs, ces mêmes conclusions apparaissent dans le rapport récent remis par M. Brahimi au secrétaire général des Nations unies.

Il convient de communiquer et d'expliquer ouvertement à toutes les parties la mission et l'objectif reçus par la force d'action militaire.

Cette communication doit être franche et directe avec ceux qui ne respectent pas le droit international humanitaire, et toutes les décisions qui sont prises et qui les menacent doivent leur être connues. Il peut arriver en effet qu'une des parties ignore ou fasse semblant d'ignorer l'action militaire destinée à venir en aide à la population. Je ne prendrai ici qu'un exemple, qui est celui de la création en 1995 de la force de réaction rapide en Bosnie. Je rappelle que cette force, qui devait protéger Sarajevo des tirs serbes, a mis presque deux semaines pour passer des barrages bosniaques et croates, alors même qu'elle était destinée à les protéger. Les raisons sont diverses et nous ne sommes pas ici pour épiloguer, mais dans de tels cas seule une décision de force peut débloquer la situation. C'est ce qui est arrivé lorsque la force de réaction rapide a rejoint son poste. Elle a détruit les pièces d'artillerie qui bombardaient Sarajevo et cela a fait redémarrer la mission de protection des populations.

Enfin, il faut développer l'instruction du droit international humanitaire dans les unités militaires et paramilitaires, et ici j'utiliserai l'exemple français.

Il faut établir des manuels clairs, il faut se servir des nouvelles technologies. Les moyens existent aujourd'hui de faire comprendre ce qu'est le droit international au soldat qui vient de s'engager, qui n'y connaît rien et dont le niveau d'instruction n'est pas toujours très élevé. Nous nous attachons aujourd'hui à le faire, à travers des cassettes, à travers des mises en situation et à travers la formation dispensée dans nos écoles. Pour les officiers et pour les sous-officiers, dès leur entrée en école, les cycles de formation comprennent le droit humanitaire. Une équipe de Saint-Cyr, qui est je le rappelle une de nos écoles de formation des officiers de l'armée de terre, a d'ailleurs obtenu le deuxième prix au concours Jean Pictet.

Nous cherchons aussi à sensibiliser l'ensemble de nos hommes. La direction des affaires juridiques du ministère de la défense vient ainsi de publier un manuel de droit des conflits armés, destiné aux cadres de contact. En outre, chaque soldat de l'armée de terre, lors d'un départ en mission, dispose de deux documents au format poche. Le premier traite d'un certain nombre de cas concrets et donne l'attitude à adopter, en présence par exemple de réfugiés. Le second est le code du soldat, véritable code d'honneur qui rappelle à tous – officiers, sous-officiers et militaires du rang – dix commandements. Nous demandons d'ailleurs aux cadres de toujours rappeler à leurs hommes le contenu de ce document.

Pour finir, je souligne que la concertation des acteurs humanitaires impliqués, quels qu'ils soient (Nations unies, organisations non gouvernementales, forces militaires sur le terrain...), est indispensable.

humanitaires et les nécessités militaires pour voir son action parfaitement prise en compte. Compromis non dans l'exécution du droit, mais dans la compréhension de ce qu'il implique. En fait ce droit n'est pas fait pour interdire la guerre ni les conflits armés. C'est une utopie que penser cela. Je crois que les conflits dureront et qu'il convient surtout d'en limiter la gravité et les effets.

3. Alors que fait la France ?

La France, ce n'est pas un secret, a parfois été critiquée. Pourtant, Dieu sait si elle est bon élève, et vous me permettez ici de faire valoir l'action de mon pays. Il s'est voulu toujours présent pour favoriser la prise en compte des règles du droit international humanitaire. Rappelons l'actualité la plus récente.

Au plan purement national la France a poussé pour la signature, à Paris en 1993, de la convention interdisant les armes chimiques, qui est entrée en vigueur en 1997.

Elle va adhérer – nous avons parlé un peu plus tôt dans la journée de la question du nucléaire – au protocole numéro 1 de 1977. Le Premier ministre a annoncé cet engagement devant la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Le projet, qui a été adopté en conseil des ministres, a été déposé au Sénat. Le processus est donc dans une phase très avancée. Nous avons toutefois demandé certaines garanties, persuadés que la dissuasion, dont nous sommes encore dotés, avec la Grande-Bretagne en Europe, est aujourd'hui encore nécessaire.

La France a été très active, en cette année 2000, pour l'adoption d'un protocole additif à la Convention sur les droits des enfants de 1990. Ce protocole renforce la protection des enfants dans les conflits armés. Les mineurs combattants restent toutefois considérés avant tout comme des combattants. C'est donc le régime des prisonniers de guerre qui leur est appliqué, lorsqu'ils sont capturés.

Elle a pris l'initiative, avec la Suisse, de présenter à la communauté internationale un projet de convention sur le marquage des armes légères et de petit calibre, afin d'identifier les lieux de production et faciliter le contrôle des trafics. Ce projet est actuellement en cours de mise au point. Enfin, concernant l'application des prescriptions de la convention d'Ottawa de 1997, la France a achevé avec un an d'avance la destruction de ses stocks de mines antipersonnel. Ceci ne s'est toutefois pas fait sans débat, car lorsque nous nous engageons avec des effectifs relativement peu importants comme c'est le cas par exemple en Afrique, ces armes, parmi d'autres, permettaient jusqu'à présent de compenser la faiblesse du nombre d'hommes mobilisés. Ceci ne nous a toutefois pas empêchés d'aller très vite dans la destruction de nos mines antipersonnel.

Dans le cadre de la présidence de l'Union européenne, qu'elle assure actuellement, la France se veut leader et initiateur dans les domaines du maintien de l'ordre, de la police judiciaire, de la restauration de l'Etat de droit et de la reconstruction, lorsqu'il y a un conflit, et suite aux leçons tirées de la Bosnie et du Kosovo. Pourquoi ? Parce que nous sommes persuadés que seule la mise en fonctionnement rapide des institutions permet de conduire une justice efficace et de mettre un terme aux affrontements.

Conclusion.

Je voudrais conclure cet exposé, qui a été plus long que je pensais, par quelques mots, tout d'abord sur la politique du zéro mort. La France n'est pas sur cette ligne. Nous pensons qu'il n'est pas possible d'engager des actions armées sans risque. Vous savez le prix payé par mon pays dans tous les conflits. Nous le regrettons, mais nous sommes prêts à l'assumer, comme la majorité de nos concitoyens. Sur la seule Bosnie, nous avons eu plus de cent tués et près de mille blessés, dont la moitié très grièvement. Ceci n'a pas remis en cause notre engagement. Nous acceptons d'autant moins, dans ces conditions, qu'on nous fasse le reproche de ne pas être des alliés fidèles. Nous

pensons que nos soldats sont là pour être engagés lorsque le besoin s'en fait sentir et finalement il est peut-être plus naturel que ce soient les militaires qui risquent leur vie, plus que les civils.

Enfin, pour terminer, je voudrais souligner la démarche qu'en France nous entendons voir appliquer par nos soldats. Trois principes simples la sous-tendent.

Il s'agit d'abord du principe de confiance. Une meilleure connaissance des règles du droit humanitaire conduit à une conception plus nette, plus large de la démocratie et donne envie de l'appliquer ailleurs.

Il s'agit ensuite d'un principe de réalisme. Dans nos actions, nous ne pouvons tolérer le moindre écart aux règles de la part de nos hommes, sinon nous ne commandons plus. Un souci d'efficacité vient donc ici s'ajouter à des considérations d'humanité.

Il s'agit enfin du principe de persévérance. La mise en œuvre sur le terrain du droit humanitaire est une lourde tâche. La persévérance dans l'enseignement, la persévérance dans l'exigence de l'application du droit sont les seuls atouts qui nous permettent de respecter ce à quoi vous êtes le plus attachés, comme nous, c'est-à-dire le "droit international humanitaire".

Assessing the impact of new weapons

Speaker: Dr David Meddings

International humanitarian law contains provisions that limit the means and methods of warfare available to parties to a conflict. There are a number of implications of this, two of which will be addressed here, and the first only in passing. The first implication is that it is important to develop a legal interpretation of the relevant provisions. The second is that it is also important to develop an understanding of the potential for the utilisation of military technologies to lead to effects that could be construed as contravening international humanitarian law.

Two examples of military technology will be discussed in this talk. Emphasis will be placed on understanding the technology, and its effect, or potential for effect, on human health.

The first military technology to be considered is depleted uranium. To understand what depleted uranium is, it is first useful to consider what uranium is. Uranium is a metal that forms part of the earth's natural environment. Typically, the concentrations of uranium in soil are on the order of 1 to 3 parts per million. Most of you will know that uranium has radiological properties. This means that it is actually composed of different isotopes, the three most common ones being Uranium 238, Uranium 235, and Uranium 234. Uranium 235 is the isotope of interest for nuclear fuel, and the process of uranium enrichment is one in which the Uranium 235 isotope is selectively extracted from uranium. This leaves behind a form of uranium which differs from naturally occurring uranium in having a reduced, or 'depleted', concentration of the Uranium 235 isotope.

Thus, depleted uranium is the uranium left over after most of the Uranium 235 isotope has been extracted to serve as nuclear fuel. It has approximately 60% of the radioactive emissions of natural uranium, but apart from this difference behaves chemically and physically in a manner that is virtually identical to natural uranium. This means that for many purposes we may draw on what is known about natural uranium in order to develop our understanding about depleted uranium. Important properties of depleted uranium are that it is extremely dense, and pyrophoric, meaning that under correct conditions it will undergo combustion.

In military ordnance, depleted uranium is fashioned into what are called kinetic energy penetrators. These are essentially rods of solid depleted uranium that are typically fired from aircraft or tanks at armoured vehicles. The penetrator is travelling at an extremely high velocity when it strikes its target, and is therefore carrying a tremendous amount of kinetic energy. Due to its pyrophoric properties the uranium metal undergoes combustion on impact, which facilitates penetration of armoured vehicles. As a result of this combustion anywhere between 10 and 70 percent of the mass of the penetrator is converted into an aerosol of very small particles of uranium oxide. Most of these particles come to rest within and immediately around (within 50 m) the stricken target.

Before considering whether use of depleted uranium munitions in a military context poses a threat to human health, it is important to recognise that there are two qualitatively different scenarios in which exposure to depleted uranium can occur. Combatants inside stricken vehicles receive an exposure that is acute and intense and may involve fragments of depleted uranium metal that penetrate the body, or small particles that are either inhaled or ingested. Populations living in, or returning to, a region where these munitions have been used may theoretically have an exposure to depleted uranium through redistribution of the uranium oxide aerosol within their regional environment. This exposure would be mediated through either inhalation of uranium oxide particles, or ingestion of regional foodstuffs.

In order to understand what the likely health effects of depleted uranium will be following use in a military context, one needs to consider two questions. The first is: what happens inside a human being's body when one is exposed to depleted uranium? The second is: does exposure occur under real world conditions?

With respect to the first of these two questions, we find that a variety of studies have been carried out that provide some information about health effects once exposure to depleted uranium has occurred. To date, animal and cell studies have shown a variety of findings but as always it is difficult to extrapolate the results of these studies to human beings. A relatively small number of survivors of so-called friendly fire impacts with depleted uranium munitions from the Gulf War have been followed in the United States. These men, most of whom have many small fragments of depleted uranium embedded in their soft tissues, show elevated levels of uranium in their urine and semen, and some subtle cognitive changes.

In terms of the question of whether exposure actually occurs under real world conditions, it is obvious that there is a potential for exposure amongst combatants inside military targets. The evidence to date suggests that there is unlikely to be an environmentally based exposure scenario that would significantly increase uranium exposure amongst the general population. Studies based on mathematical modeling, and studies involving environmental sampling have both concluded that exposure to uranium in settings where depleted uranium munitions have been used is likely to be either marginally, or imperceptibly increased over the pre-existing level of uranium exposure.

Another piece of evidence to support this latter point comes from ICRC's own study of personnel working in western Kosovo. In May 2000 personnel working for the International Red Cross and Red Crescent Movement were invited to participate in a study to determine the amount of uranium present in their urine. Thirty two personnel agreed to provide samples, all of which revealed normal levels of uranium. These individuals had lived in western Kosovo for an average of 11 months (minimum duration of residence was 3 months). These data therefore provide a further evidentiary basis for concluding that exposure of the general population to uranium is not increased in settings where depleted uranium munitions have been utilised. However, it is important to note that this study did not specifically attempt to measure evidence of uranium exposure amongst people who may have had an increased likelihood of exposure (for example children, since they tend to ingest dirt, or individuals who decided to collect military debris or spend time in the immediate proximity of a stricken vehicle).

The second type of military technology that this talk will address is cluster munitions. Cluster munitions are a form of military ordnance that is referred to as 'area weapons'. Essentially they consist of a large bomb canister which is dropped from an aircraft, which opens to deliver many smaller 'bomblets' while in the air, therefore delivering the bomblets over a geographic area. The bomblets are designed to explode on impact with the ground and have anti-personnel, anti-materiel, and sometimes incendiary capabilities.

Sometimes a bomblet will not explode on contact with the ground. These 'failures' then pose a risk of subsequent explosion if they are disturbed. The very real possibility therefore exists for cluster munition bomblets which did not explode on impact with the ground to inflict death and injury during a timeframe that extends well beyond the timeframe where the weapon is serving a military utility.

The ICRC is involved in collection of data relating to people injured or killed by unexploded ordnance of any kind in many countries of the world. Cluster munitions were used during the

recent hostilities in Kosovo, and the data collected by the ICRC in Kosovo therefore provide an indication of the relative importance of unexploded cluster munition bomblets as a cause of injury or death for that context. Kosovo data collected by the ICRC between February 1999 and May 2000 reveals that the two leading causes of death and injury from unexploded ordnance are buried anti-personnel mines, and cluster munition bomblets, each accounting for 34% and 36% respectively of the 316 injuries or fatalities recorded.

These data also reveal that there are some important differences in the profile of injuries caused by these two types of ordnance. Cluster munitions are approximately 5 times as likely as anti-personnel mines to be implicated in incidents involving children under the age of 14. There are also a significantly higher number of individuals killed, and a significantly higher number of individuals involved per detonation of a cluster munition bomblet as compared to a detonation of an anti-personnel mine. On top of these differences, ordnance disposal experts working in Kosovo anecdotally report that clearing unexploded cluster munition ordnance is particularly difficult.

If this talk has achieved its objective, it will have made clear that understanding military technologies, and their associated health effects, or potential to cause health effects, is an important contribution to formulating an informed legal opinion on the use of these technologies in times of war.

Résumé

Le droit international humanitaire énonce des limites dans le choix de certaines méthodes et certains moyens de combat. Certaines de ces limites concernent des armes frappant sans discrimination ou ayant pour conséquences de provoquer des maux inutiles ou superflus. Dans cette intervention, le Dr Meddings se base sur deux exemples concrets pour préciser ce que peuvent revêtir ces notions: l'uranium appauvri et les bombes à sous-munitions. Dans le premier cas, l'orateur fait le point sur les recherches scientifiques concernant l'uranium appauvri, y compris l'étude que le CICR a menée sur ses collaborateurs. Pour ce qui est des sous-munitions, Dr Meddings souligne le danger de ce genre de munitions, principalement lorsqu'elles n'explosent pas au contact du sol, et agissent alors de manière non discriminatoire et similaire à des mines anti-personnel. À l'aide de ces exemples, l'orateur souligne l'importance de prendre en considération les effets potentiels des nouvelles technologies militaires sur la santé, et le rôle du médical dans l'élaboration d'opinions juridiques en cette matière.

Issues for the 2001 Review Conference of the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)

Speaker: Mr Louis Maresca

Introduction

To a large extent, this presentation will complement the preceding intervention by Doctor Meddings because the role of medical data is very important in the development of international law. Such data often provides the hard facts and information about what is happening on the ground in conflict areas. Perhaps there is no better example than that of the ban on anti-personnel landmines. This ban was an important development in itself but one cannot underestimate the role of the data which came from mine-affected countries. Hard facts about the number of people killed and injured by these devices and their socio-economic effects brought the stark reality of their use to the attention of governments and the public at large and was instrumental in the international community's decision to outlaw the weapons.

1. The UN Convention on Certain Conventional Weapons (1980)

The formal name of this treaty is "the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons which may be deemed to cause unnecessary suffering or have indiscriminate effects", hereafter referred to as the "CCW".

What this treaty does, is taking the following two customary principles of IHL:

- The prohibition on the use of weapons which may cause superfluous injuries or unnecessary suffering; and
- The prohibition on weapons which are indiscriminate;

and applying them to specific types of conventional weapons. In essence, this is an umbrella convention which either restricts or prohibits the use of certain weapons. These rules are contained in the four protocols attached to it.

- 1) Protocol I prohibits the use of weapons using fragments undetectable by X-ray technology.
- 2) Protocol II restricts the use of landmines, booby traps and other devices.
- 3) Protocol III restricts the use of incendiary weapons. (i.e. weapons which are intended to cause fire or to burn through flame or heat).
- 4) Protocol IV prohibits the use of blinding laser weapons.

At the First Review Conference in 1995 and 1996, States Parties amended Protocol II and strengthened the rules on anti-personnel mines. They also adopted Protocol IV which had not been part of the treaty regime when it was negotiated in 1980. These developments show that the CCW is a dynamic instrument to which new Protocols can be added in response to developments in military technologies, military doctrine and other aspects of the conduct of hostilities.

2. The 2001 Review Conference

In 2001, the Second Review Conference of the CCW will take place. This meeting provides a unique opportunity to update and strengthen the rules governing conventional weapons which may cause unnecessary suffering or have indiscriminate effects. While formal proposals have not

yet been introduced, the ICRC will raise two issues for States Parties to consider. The first is the possibility of extending the scope of the CCW regime to non-international armed conflicts. By the terms of the Convention, 3 of its 4 Protocols only apply to international armed conflicts. The sole exception is the amended version of Protocol II which was expanded to apply to internal armed conflicts in response to the large number of anti-personnel mines being used in those situations.

The second issue is the main point of this intervention. The ICRC will also propose that States Parties adopt a new protocol to address the problems caused by "explosive remnants of war". While there has been significant progress in reducing the horrific effects of anti-personnel mines with the adoption of the Convention on the Prohibition of Anti-personnel Mines (Ottawa treaty), large numbers of civilians are killed or injured each year by a variety of other munitions. As was highlighted by Dr. Meddings in his presentation, in Kosovo, for example, two thirds of the victims killed or injured by unexploded munitions after the conflict were killed or injured by explosive devices other than anti-personnel mines. Many civilians became victims by touching, stepping on or otherwise disturbing cluster bomb submunitions, anti-vehicle mines, grenades, artillery shells and other similar explosives.

The problem is not limited to Kosovo nor is it a recent phenomenon. Laos remains one of the most severely affected countries. Today, nearly 30 years after the conflict in that region ended, people are still killed and injured by unexploded munitions. The main mine clearance operation in that country estimates that some 11,000 people have been killed or injured by unexploded ordnance since the end of the conflict in 1973 and approximately half of these have been killed or injured by cluster bomb submunitions. Similar situations are also found in Afghanistan, Iraq and Vietnam just to name a few.

What the ICRC would like is that the international community consider a comprehensive approach to addressing the remnants of war problem.

3. ICRC proposal for a new protocol to the CCW

The ICRC has put forward a preliminary proposal calling on States Parties to adopt a new protocol to deal with explosive remnants of war. In essence, the term "explosive remnants of war" would mean all munitions which remain a threat to civilians once their military utility has expired. This would include anti-vehicle mines, cluster bombs and other sub-munitions, artillery shells, missiles, hand-grenades and all other similar ordnance. Anti-personnel mines are not mentioned here because they are comprehensively dealt with by the Ottawa treaty which bans those weapons.

This protocol would include four principal elements:

- The first, and perhaps central, principle is **user responsibility** to clear or ensure the clearance of all unexploded ordnance. This principle is wide in its scope and is meant to ensure that dangerous munitions are not lying around once the conflict is over. The responsibility to ensure clearance lies with the side which has planted, dropped or otherwise delivered the munitions. Such a responsibility could be fulfilled in a variety of ways and does not only mean that the armed forces undertake clearance themselves. It would also mean that the responsible State provides funds and technical assistance to humanitarian mine clearance organisations to facilitate their work.

Yet even before such weapons are deployed steps can be taken to ensure that unexploded munitions are not a threat once their military utility has expired.

Improvements in the reliability of fuses and the inclusion of self-destruct or self-neutralisation mechanisms on all munitions are steps which could be taken to ensure that munitions do not become unexploded ordnance in the first place. Indications are that such measures are not expensive and the technology already exists to implement them.

- The second principle is the **obligation to provide technical information** to facilitate clearance by mine clearance organisations immediately after the end of active hostilities. Quite often mine clearance organisations move quickly into conflict zones after the end of hostilities to start working on the clearance of unexploded munitions. Already having the information they require would expedite their work. To some extent this does occur already. Following the conflict in Kosovo, NATO provided upon request some information to the United Nations Mine Action Coordination Centre. Yet additional information was not requested or received until nearly a year after the conflict was over. This principle would therefore ensure that the relevant information is identified and available in a timely fashion.
- The third principle is the **warning of the civilian** on the dangers of unexploded ordnance. In one sense this is similar to the principle outlined above about providing information to facilitate the work of mine clearance organisations. There is a similar need to provide information to those agencies conducting mine awareness. It is often difficult for such organisations to know the range of ordnance which has been used in a conflict. We would like to oblige the parties to a conflict to at least provide some basic information on the munitions used and their dangers so that mine awareness programmes can pass this on to civilian populations and develop their programmes accordingly. In some situations effective advance warning could also be given directly to civilian populations about the use or presence of certain munitions.
- The last principle is the **prohibition of the use of sub-munitions in civilian areas**. While the first three principles apply to all munitions, this principle is limited to the use of cluster bombs and other sub-munitions. The problem with these weapons, as also referred to by Dr. Meddings, is that they are munitions which are designed to attack large areas. Thus the problems they create when used in civilian areas are all the more serious, especially when the munitions either go astray (an error in targeting), or when they fail to explode as intended and large numbers are left to threaten civilian populations.

It is important to note that each of these principles is already part of international humanitarian law and already part of the CCW regime. The first three are expressly contained in Protocol II (as amended in 1996), and apply to landmines, booby traps and others devices. Thus, they are obligations many governments have already adopted in relation to those specific munitions. The fourth principle is similar to the restriction contained in Protocol III of the CCW governing incendiary weapons. This Protocol prohibits the use of incendiary weapons against any military objective located within a concentration of civilians. As incendiary weapons and cluster munitions are both area weapons, we would like States to consider a similar restriction on their use.

The proposal for a new protocol to deal with explosive remnants of war will be formally introduced to all CCW States Parties at the first preparatory meeting for the Review Conference which will be held in December 2000. Already in mid-September the ICRC presented these proposals to a meeting of experts held in Nyon, Switzerland which included the experts of 35 States. We were pleased to note a surprising degree of support for the approach taken by the proposal,

although we recognise that there remains a significant number of definitional, legal and technical questions to be addressed. Nonetheless, a number of States has already begun to call for further work on this proposal. In their interventions in the First Committee of the UN General Assembly, six States made reference to the problem of explosive remnants of war and called for further discussion in the context of the CCW. This show of support is to the credit of the quality of the proposal but it is also a recognition that a more comprehensive approach has to be taken in dealing with the problems outlined above.

Résumé

La Conférence d'examen de la Convention des Nations unies de 1980 sur certaines armes classiques sera, on l'espère, l'occasion de voir les dispositions de celle-ci être étendues aux situations de conflits armés internes. Mais l'attention se tournera également vers le projet de Protocole concernant les "débris de guerre" élaboré par le CICR. Bien qu'en partie présente dans les textes actuels, cette problématique n'est pas abordée de manière globale par la Convention, alors qu'elle recouvre un enjeu humanitaire de première importance. Dans son intervention, M. Maresca présente ce projet de Protocole qui s'articule autour de quatre grands principes fondamentaux : les utilisateurs de munitions encore présentes sur le terrain après la fin des hostilités sont responsables de l'élimination de ces dispositifs ; l'obligation de donner des informations techniques afin de faciliter cette élimination ; l'avertissement des populations civiles ; et enfin l'interdiction d'utiliser des sous-munitions dans des zones de concentration de civils. Bien que certaines définitions et certains problèmes techniques doivent encore être approfondis, les principes mêmes de ce projet ont reçu un accueil favorable d'un grand nombre d'Etats.

Arms control

Speaker: Prof. Dieter Mahncke

Taking a political approach, in this paper we will seek to address two major questions: Is arms control a method or an instrument that can limit, control or even prevent conflicts? And further to this question, if so, how?

1. Reminder: Major arms control agreements

As a reminder let us very sketchily look at a non-exhaustive enumeration of agreements that aim to limit and control the production, unrestricted use, and transfer of some kind of arms and their delivery mechanisms:

** Non Proliferation Treaty – NPT (1968), extended to unlimited validity in 1995*

Its main intention is to prevent the proliferation of nuclear arms to those state and non-state actors that do not yet possess them. Although 187 states have signed this treaty it must be stressed that some major countries like Israel, Pakistan or India have refused to sign it, and this is one of the problems encountered with the agreement.

** Strategic Arms Limitation Treaty – SALT I and II (both signed in 1972 and SALT I ratified in 1979, SALT II not yet ratified)*

Its main intention was basically to freeze, or to put a ceiling on, levels of strategic nuclear weapons and especially their launchers (rather than on warheads or missiles). When he became President of the USA, R. Reagan said that the aim of the US should be to reduce the number of these arms, rather than just to limit them. The name of this line of treaties has consequently been changed and they are now called "Strategic Arms Reduction Treaty" (START) I and II. START I was signed in 1991 and has been in force since 1994. START II was signed in 1993 and has recently been ratified by the Russian Douma. These agreements foresee real reductions in terms of numbers of nuclear warheads in the possession of each side. The deadlines for these reductions have been recently extended to 2004 for START I and 2007 for START II (3500 warheads), mainly at the request of Russia which claims it needs more time and money to implement them. This highlights a key point about arms reduction which is that in fact reduction also costs money (especially in the short term); savings are achieved only in the mid- and long-term.

** Anti-Ballistic Missile Defence Treaty – ABM (1972)*

This Treaty was signed with the aim of limiting the construction of ballistic missile defence systems, and thus to continue to guarantee the ostensible "stability" that was offered by the nuclear strategic concept of mutually assured destruction (MAD) which governed relations between the USA and the USSR for a long time. The argument was that by constructing missile defences, the USA or the USSR would render ineffective the "assured destruction" by missiles of the adversary, leading to a renewed arms race to surpass these missile defences.

The following agreements apply more directly to Europe:

** Intermediate Range Nuclear Force Agreement – INF (1987)*

This Treaty provides for the elimination of land-based intermediate range (meaning 500 km-5500 km) nuclear forces. This agreement was the first arms reduction agreement that foresaw on-site inspections, which was revolutionary at the time, especially for the USSR. It has been fully implemented. There are no similar weapons left except in museums.

** Conventional Forces in Europe Treaty – CFE (1990)*

Significantly, this Treaty was signed at the end of the Cold War, and it foresees important reductions in five categories of conventional armaments: battle tanks, artillery, attack helicopters, fighter aircraft, and armoured vehicles. This agreement has been implemented with some small exceptions on the Russian side, which has not quite implemented it by maintaining higher forces than those prescribed in certain regions. The CFE also provides for on site inspections and verifications of the agreement.

** Confidence and Security Building Measures agreement – CSBM (Stockholm, 1986)*

It was actually the first major breakthrough in East-West relations, rather than the INF, going back to 1975 and the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) process. The idea was to exchange information in an extended way and to be able to verify this information in order to increase transparency between states about the possible military intentions. By increasing transparency through the exchange of sensitive military information, the argument went, one could build confidence and increase trust between the States Parties and reduce the likelihood of an arms race occurring.

** Biological Weapons Convention – BWC (1972, in force since 1975)*

This Treaty foresees the complete destruction and elimination of existing stocks of biological weapons and prohibits research into and the development of new ones. The problem is that it is very difficult to verify. Biological weapons can be produced very cheaply, in a small amount of time, and the technology to do it is readily available. Expert group negotiations are currently under way to improve the verification process.

** Chemical Weapons Convention – CWC (1993)*

Russia and the USA signed such an agreement already in 1990. It meets the same difficulties of application and verification as has been experienced with the BWC. There is also a problem concerning the imposition of eventual sanctions: what actions can one take if one discovers after verification that a country is actually producing chemical weapons? The ways by which one could eventually sanction such breaches have never been put into practice and it is unclear to what extent they would be successful.

2. The purposes of arms control

There are several objectives that states attempt to fulfil through arms control. We will allude to some of the most important objectives below:

2.1 To increase international security and stability

Different categories of agreements pursue this objective.

1) The major objective of arms control agreements is to reduce, by limiting or by diminishing levels of arms and their readiness, the risk of war, at least of accidental war. The SALT agreements, the NPT and ABM agreements seek to fulfil this objective through the limitation of arms, and the START agreements, the CFE and the INF seek to fulfil this objective through the reduction of the level of arms.

2) Another category of agreements works at limitation through "non-armament". This would include, for example, the NPT and the ABM agreements but also all the various non-armament agreements that have, for example, maintained the Antarctic seabed and space free from military colonisation.

3) Agreements facilitating direct communications between states are another method of avoiding accidents and misperceptions. President Kennedy was gravely concerned about the like-

likelihood of an accidental nuclear war being embarked upon by the USA and the USSR, and as a result the "Hot Wire", a direct communications link between Washington and Moscow, was set up as an attempt to prevent this from ever happening. Direct communications links are also useful in agreements on prevention of accidents on the high seas. This is intended to avoid potentially serious accidents during naval manoeuvres.

4) A fourth category of objectives is to improve the general conditions for international security by increasing the exchange of sensitive information and transparency in military planning and readiness. The CSBMs fulfil this function by providing for information-exchange mechanisms, which in turn may in a general way help to engender relations of trust between potential adversaries. Western governments were particularly keen on transparency mechanisms during the Cold War as they feared becoming the victims of a surprise attack by Warsaw Pact forces. Similar instruments are currently being used to improve the security environment in Bosnia.

2.2 To reduce costs

The reduction of cost has not been a major motivation for arms control, especially as arms control costs money, at least in the short run, even if in the long run it does bring a peace dividend. However, cost reduction has played an important role in the cultivation of support for arms control in domestic politics, particularly in Western democracies. In Western democracies politicians also feel the need to show that they are doing something positive for the international security environment for their electorates, and arms control agreements are a visible sign that tends to easily find public support.

Further to the point about the role of arms control agreements in domestic politics, these can also be used by the governments to influence their own legislatures. For example, one of the motivations for the United States government to enter into the Mutual Balanced Force Reduction talks in 1972 with the Soviet Union, was the desire to stabilise the presence of American forces in Europe. There was a great deal of pressure from the US Senate at the time to reduce the level of American forces. Once the MBFR negotiations had started the American government could tell the Senate: "you cannot put pressure on us to unilaterally reduce forces now because that would undercut our negotiating position with the Soviet Union."

2.3 For diplomatic reasons

From the point of view of the Soviet Union, there was always an effort to use arms control negotiations to influence Western publics, to show how it was a peace-loving and compromising power. One of the difficulties that had arisen during the MBFR negotiation phase (1972-1988) was that the Soviet Union would make public announcements which were much more favourable to the US and much more compromising than their position at the diplomatic negotiations going on in Vienna. There was thus a difference between what they were proclaiming publicly and what they really intended. It was very difficult for Western governments to make known to the public that the Soviet position was not accurately being reflected in the media. The most shocking example was in 1982-83 concerning the deployment of NATO intermediate nuclear forces in Europe. In this case, the Soviet Union made very strong efforts to influence the Western publics with the aim of preventing the deployment. The Soviets miscalculated, as the deployment was realised but it had not seemed to be an entirely hopeless cause, as evidenced by the collapse of the German government over this issue.

2.4 To change the military balance

A final motivation for arms control agreements is to improve one's own military situation by changing the military balance in one's favour. An example is the percentage proposals that the Soviet Union made in the MBFR negotiations of reducing first by 5%, then by 15% the forces on each side. This was not very favourable from the Western point of view at the time because it would have done nothing to redress the numerical imbalance which favoured the Soviet Union. The effort on the Western part to change what was considered as favourable for the Soviet Union to an equitable balance in fact finally succeeded, resulting in the CFE Treaty.

A related motivation is the desire to limit damage in the event of war breaking out, such as by negotiating the protection of civilian areas and the restriction of attacks to military targets. These are principles that figure centrally in the provisions of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977.

3. The binding character of the agreements

Some arms control agreements are formal treaties, such as START or SALT. Others, even important ones like the agreements on CSBMs, are not of this nature. A major reason for opting for the second type of agreement is that governments can avoid the difficult ratification procedures that their constitutions may require. Hence, the concept of "politically binding" was introduced during the CSCE process, so that states could reach agreement with other states without having to adhere to lengthy constitutional procedures. Politically binding agreements are, however, in fact not much less binding than formal legal agreements in practice. A formal legal commitment indicates a desire to lift the agreement to a higher level and the willingness to make a strong commitment, but it also has the aim of binding the other Parties to the agreement more strongly. But for both types of agreement, it is a Party's own interests that keeps it committed to an agreement, the idea being that if one Party breaks the agreement the other one will do the same.

Another possible motivation for keeping to an agreement is the one forwarded by proponents of US adherence to the ABM Treaty, the argument being that if the US violates the terms of the Treaty, then "all hell will break loose" (which is most unlikely, but an argument seemingly convincing to some). A final motivation is that states care about their international and domestic image. Russia has thus preferred to claim a "fundamental change of circumstances" to justify actions which were in effect non-adherence to certain elements of the CFE Treaty, rather than to ignore the provisions of the Treaty completely.

4. Cheating

This has not really been a problem in the Western/Soviet agreements where American, Russian (or Soviet) and particularly European security issues were concerned. The very successful CSBMs provide for a wide exchange of information each year as well as inspections to verify the information. No cheating has been discovered, and the progress made by Russia in entering into this kind of verification regime, having been a very closed society for a very long time, deserves to be underlined.

The CFE has not presented any major problems either, at least with regard to cheating. Those circumventions or non-adherence that Russia has been guilty of, were not hidden but announced and justified with more or less convincing arguments.

The INF agreement has also been successful, with verification being made easier by the fact that the agreement provides for the elimination of an entire category of weapons rather than the reduction to a certain level of weapons, which is much more difficult to verify.

Nevertheless, some cheating has taken place on the ABM treaty. The USA had claimed for many years that the Soviets were building radar-systems at Krasnoyarsk that were not permitted by the Treaty. Although the Soviets denied and many Europeans believed them, it was eventually admitted that the USA's suspicions had been justified.

Another example of cheating was made public in 1992 when the Russians admitted that in spite of the BWC to which they are a Party, they had continued their biological weapons programmes.

Worldwide agreements like the NPT are also often problematical. On the one hand, some threshold states (states which are capable of developing nuclear weapons or have developed but not declared them) are not Parties to the Treaty. An interesting case was South Africa, which admitted in 1990 that it had produced 6 nuclear warheads, only to abolish them and accede to the Treaty in 1991. The verification and eventuality of sanctions in the case of violations are also difficult problems, as in the cases of Iraq and North Korea, which have long been seen as potential weak points in the NPT regime.

Conclusion

Arms control is not a problem solving instrument or method but it is a flanking and confirming measure that can be used during a conflict to co-operate despite continuing differences. It can be used to create transparency, to build confidence and to avoid misunderstandings. In a post-conflict situation it can be used to prevent conflict from breaking out again, to stabilise and solidify the situation. In this way one can consider it as a fall-back mechanism. Finally, it is useful as a basis for dialogue and co-operation in limited areas, and can perhaps even contribute to political improvement in the states concerned.

The uses of arms control are limited and very specific. Arms control is not the short road to the elimination of war, but part of a larger political context in international relations. If used in the pursuit of these limited objectives, arms control can have some success in helping to control potential conflicts.

Résumé

Après avoir passé en revue les principaux accords internationaux concernant le contrôle des armes ou le désarmement, le Professeur Mahncke développe les motifs qui poussent les Etats à négocier des accords en cette matière. Que cela soit pour des motifs de stabilité et de sécurité internationale, pour des motifs économiques ou diplomatiques, ou encore pour inverser l'équilibre militaire, plusieurs raisons peuvent amener les Etats à discuter du contrôle de leurs armements. Il s'agit ensuite d'examiner la meilleure manière d'arriver à ces fins, soit par un accord politique, ou par un acte juridique. L'un et l'autre ayant ses avantages et ses inconvénients. Malgré certaines tentatives de tromper les autres Parties à un accord, l'on peut conclure que le contrôle des armements a un rôle à jouer dans la prévention – au sens large – des conflits. De telles discussions, voire des accords, mènent en effet à établir la confiance entre les acteurs internationaux, à établir une certaine transparence sur des sujets délicats, et surtout à éviter les malentendus, sources de tensions et de conflits. Plaçant cette question dans le cadre global des relations internationales, l'orateur souligne qu'en plus de pouvoir éviter qu'un conflit ne reprenne, les discussions sur le contrôle des armements peut être un outil efficace de prévention des conflits.

Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Dispute Settlement in Europe

By Prof. Hanspeter Neuhold*

Introduction

It seems appropriate to also discuss "soft", co-operative security (as well as arms control and disarmament)¹ at a conference on international humanitarian law: successful activities in this field can prevent situations in which violations of humanitarian norms tend to occur. Co-operative security encompasses measures that require the consent of all parties involved, above all also of the parties to the conflict that is to be solved.² If this consent is lacking from the very beginning or breaks down at a later stage, co-operative security efforts are bound to fail. This basic limitation is particularly obvious if and when a non-defensive armed force is resorted to.

The principal co-operative security institution in Europe is the OSCE. In addition to its broad range of activities in accordance with its comprehensive approach to security, it offers the additional advantage of providing, at least for the time being, the only pan-European framework. OSCE Europe, with its 55 participating States, exceeds the boundaries of the conventional definitions of Europe, as it covers the vast area from Vancouver to Vladivostok, thus including all the states with a major interest in European security. Its main weakness, in addition to its very limited material resources, is the requirement for consensus whenever decisions are to be taken – a decision-making principle dictated by the nature of the OSCE as a typical co-operative security institution that is only subject to minor exceptions.³ This means that the OSCE may make useful contributions during the non-violent phases of a conflict but is forced to remain on the sidelines if at least one party decides to employ armed force.

It is interesting to note that other transatlantic and European institutions whose initial functions lay in other areas, have recently shown increasing interest in engaging in co-operative security operations as well. This is both true of the two Western alliances, NATO and the WEU, which were charged with the collective defense of their member states against external aggression, and the EU, which used to focus on economic integration. For instance, they all have added peacekeeping missions "out of area", i.e. beyond the territories of their members, to their tasks.

It is suggested to deal with some key co-operative security activities according to the different stages in the evolution of a conflict.

1. Conflict Prevention and Early Warning

The most desirable contribution third parties can make to peaceful relations between other international actors is to help to nip conflicts between the latter in the bud. This is the objective of preventive, "quiet" diplomacy.⁴ Its success is difficult to assess, because if it achieves the desired result, it will receive little publicity. Confidentiality is an important characteristic of this third-party activity. Moreover, even potentially serious disputes that can be avoided, appear hardly newsworthy to the media.

In Europe, the long-term missions and similar on-site activities of the OSCE serve this purpose. Their functions include contacts with political and other leaders of the parties concerned, investigations of and reports on charges of violence and human rights violations, deflating false rumours, preventing the escalation of minor incidents, good offices and mediation⁵ and helping with democratic elections, from voter registration to monitoring and counting ballots, and other reforms. About 20 such missions are at present underway in the former Soviet Union and the Balkans. Their size varies, from a dozen or so in most cases to close to 2000 in Kosovo.⁶

* This paper, as printed, was provided by Prof. Neuhold, and is dated 12th March 2001. The résumé at the end was added later on.

1 See the contribution by Dieter Mahncke to this volume.

2 Hanspeter Neuhold, *Kooperative Sicherheit – kollektive Sicherheit – kollektive Verteidigung. Eine Bestandsaufnahme aus europäischer Sicht*, *Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* 1 (1997), pp. 79-105.

3 In point 69 of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations of 8 June 1975 that set the stage for the CSCE, consensus was defined as "the absence of any objection expressed by a Representative and submitted by him as constituting an obstacle to the taking of the decision in question."

4 Alexander L. George, *Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policy-making*, *Cooperation and Conflict* 35, No. 1 (March 1999), pp. 9-19.

5 On the difference between good offices and mediation, see below, part 3.

6 For details on these activities, see the OSCE Handbooks published by the OSCE Secretariat in Vienna.

Another original institution of the OSCE is the High Commissioner on National Minorities, established at the CSCE Helsinki Summit in July 1992. His/her powers are limited to early warning and early action, which is in turn restricted to a request for authorization by the OSCE Senior Council to enter into further contacts and consultations with the parties.⁷ In the main, the High Commissioner collects information and visits participating States with minority problems, where he establishes contacts with the parties involved. Despite these modest competencies, the record of the first High Commissioner, the former Netherlands foreign minister Max van der Stoep (the Swedish diplomat Ralf Ekeus was appointed as his successor by the OSCE Ministerial Council in November 2000) is generally considered a success story. Working mainly behind the scenes, the High Commissioner helped to defuse minority disputes in several countries on the territories of the former Soviet Union and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

2. Peacekeeping and Beyond

Traditional peacekeeping operations, undertaken by the UN despite the lack of any provisions to this effect in the organization's Charter, essentially consisted of two activities: the monitoring of compliance with a cease-fire by the parties and the deployment of third-party buffer forces between them. Although preventive peacekeeping was also attempted with UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia from 1992 to 1999, such missions are usually launched after a conflict has broken out and the parties have agreed to end armed hostilities. So far, it was the UN that conducted the majority of peacekeeping operations.

However, the OSCE also adopted principles for peacekeeping operations at its above-mentioned Helsinki summit meeting in 1992. These rules include the need for the consent of the parties directly concerned; such missions have to be performed impartially; they may only be launched if an effective and durable cease-fire is in force. Memoranda of Understanding with the conflicting parties must have been concluded and guarantees for the safety of the personnel participating in the operation must exist; moreover, the OSCE Senior Council has to provide a clear and precise mandate. Overall political control and guidance is to be exercised by the Senior Council. The OSCE thus learnt from the negative experiences of some UN peacekeeping operations.⁸ Yet, the OSCE has not yet launched any such mission itself, although plans have been drawn up for dispatching a peacekeeping force to Nagorno-Karabach once all parties have agreed to it.

As already mentioned above, NATO also declared its readiness to take part in peacekeeping operations under the auspices of the OSCE as well as the UN in 1992. Moreover, such operations were also listed among the joint activities proposed to non-NATO participating States of the OSCE within the framework of Partnership for Peace which the Atlantic Alliance launched in 1994.

The WEU mentioned peacekeeping missions among the "Petersberg tasks" on which the foreign and defence ministers of its Member States agreed in 1992. These tasks, named after Petersberg near Bonn where that ministerial meeting of the alliance was held, were in turn included five years later in the Amsterdam Treaty as functions which the EU decided to perform in the future in the context of its CFSP.⁹

It would be appropriate for the EU to follow the example of the OSCE, often regarded as the poor relative within the family of European security institutions, and to define the principles and modalities of peacekeeping operations that are to be conducted by the new rapid reaction force, the cornerstone of the Union's recently adopted CESDP. This clarification seems all the more necessary since such terms as "second-generation" or "complex" peacekeeping missions and "peacemaking" have created confusion which is not only semantic.¹⁰

⁷ *Text of the Helsinki Summit Declaration in: International Legal Materials XXXI (1992), pp. 1390-1420.*

⁸ *In March 2000, UN Secretary-General Kofi Annan appointed a Panel on United Nations Peace Operations in order to assess the organization's ability to conduct peace operations effectively. The panel which was chaired by Mr. Lakhdar Brahimi, the former foreign minister of Algeria, submitted its report (which contains some principles very similar to those adopted by the CSCE/OSCE) in August 2000. See UN Document A/55/305-S/2000/809.*

⁹ *Hanspeter Neubold, The Provisions of the Amsterdam Treaty on the CFSP: Cosmetic Operation or Genuine Progress? in: Gerhard Hafner/Gerhard Loibl/Alfred Rest/Lilly Sucharipa-Behrman/Karl Zemanek (eds.), Liber Amicorum: Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday (1998), pp. 495-510.*

¹⁰ *François Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity, Survivance 42, No. 2 (Summer 2000), pp. 5-15.*

Those "second-generation" peacekeeping operations,¹¹ for which UNPROFOR in the former Yugoslavia, UNOSOM in Somalia and UNTAC in Cambodia provided examples, received broad mandates from the UN Security Council. They were also charged with political-administrative as well as humanitarian tasks. Their military forces were authorized to use armed force not only in self-defense but also, for instance, in order to protect "safe areas" in Bosnia. To make matters worse, these missions were not always based on the consent of all the parties and were not perceived as impartial by all of them. The record of these ambitious mega-operations, in which thousands of military and civilian personnel took part, is mixed at best.¹² As a result, international enthusiasm for peacekeeping operations has declined.

Another term which requires clarification even more urgently is "peacemaking." In the terminology of the UN, Secretary-General Boutros Boutros-Ghali, in "An Agenda for Peace" published in 1992, initially included, in addition to the peaceful settlement of disputes, economic as well as military sanctions in this concept.¹³ Three years later, in the "Supplement to an Agenda for Peace", he changed his mind and reduced it, without any explanation, to measures that need the consent of the parties to the conflict.¹⁴ To add to the confusion, "peacemaking" was chosen by the WEU and later adopted by the EU as one of the three Petersberg tasks. The context in which the word is employed – "the use of combat forces in crisis management, including peacemaking" – clearly indicates that its authors did not mean, as in the UN context, the peaceful settlement of disputes but rather the non-defensive use of armed force without the consent of the party against which it is directed. The reference to such military enforcement action in turn raises the question of whether authorization by the UN Security Council is needed for it. Some States, first and foremost the United States, but also the United Kingdom, deny this requirement in each and every case. "Operation Allied Force", launched by NATO in the spring of 1999 against the Federal Republic of Yugoslavia in order to put an end to atrocities by Serbian forces against the Albanian majority population in Kosovo, was a case in point. Such "humanitarian interventions" that are not authorized by the Security Council remain illegal under existing international law, even if they are guided by noble motivations and may appear morally acceptable and politically necessary.¹⁵

Another type of military operation, that is neither peacekeeping, nor enforcement action that does not need the agreement of the target State(s), may be called "enforcement by consent". The conflicting parties accept military measures by a foreign military force on their territory if they violate the terms of an agreement they have concluded, especially concerning a cease-fire or the withdrawal of their troops from certain areas. IFOR/SFOR and KFOR, established to implement the Dayton/Paris accords in Bosnia-Herzegovina and Security Council resolution 1244 (1999) in Kosovo, respectively, provide examples of this type of mission. So far, these forces have successfully performed their tasks. However, it is generally assumed that without their presence, fighting will break out again, so that no precise date can yet be envisaged for their withdrawal.

It is submitted that the ambiguity surrounding the above terms, in particular peacemaking, may prove destructive rather than constructive. While some argue that it is preferable to let sleeping dogs lie and to avoid a public debate that could lead to widespread criticism of and opposition to such missions, it may be pointed out that EU citizens should know about the risks entailed by a given operation in advance. Otherwise an even more virulent backlash may occur if they realize that, for instance, peacemaking, despite the positive, pacifist associations the term tends to evoke, includes armed combat that may also lead to high human casualties on the side of the "peacemakers." Furthermore, compliance with international humanitarian law must be mandatory regardless of what type of operation is launched. To put it mildly, "Operation Allied Force" raised some questions in this respect, although the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia decided not to pursue the matter.¹⁶

11 For which the "Brahimi Report" uses the term "complex peace operations." See footnote 8.

12 James Mayall (ed.), *The new interventionism 1991-1994: United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia* (1996).

13 UN Document A/47/27-S/24111.

14 UN Document A/50/60-S/199511.

15 Hanspeter Neuhold, *Die "Operation Allied Force" der NATO: rechtmäßige humanitäre Intervention oder politisch vertretbarer Rechtsbruch?*, in Erich Reiter (ed.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99* (2000), pp. 193-208, and the literature quoted there.

16 See the Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, <http://www.un.org/cty/pressrealnato061300.htm>

3. Methods for the Peaceful Settlement of Disputes

Like peacekeeping operations, procedures for the peaceful solution of international and internal conflicts may be applied before or after resort to armed force by the parties.¹⁷ They will be presented according to the criterion of the extent to which the disputants relinquish their control over their conflict in favour of third parties. All these methods fall into the category of co-operative security, i.e. they cannot be imposed on the parties to the conflict but need their consent. Furthermore, all of them offer certain advantages but also have their specific shortcomings.

3.1 Negotiations

If successful, direct talks between the disputants lead to a genuine settlement of their conflict on the basis of - as a rule, mutual - concessions freely agreed to. They thus eliminate the root causes of the controversy or at least lead to an agreement not to pursue it anymore. However, especially if the stakes are high, the power relationship between the parties, which is not mitigated by the presence of a third party, tends to have a negative impact on negotiations: if one side is weaker than the other, the latter is likely to impose an inequitable outcome on the former, which this less powerful party would not accept of its own free will if no pressure were exerted on it; if a power equilibrium exists between the parties, neither may be ready to make concessions on the critical issues, so that their talks may soon result in a stalemate. It is in such a situation that third parties can make useful contributions to a pacific settlement.

3.2 Enquiry

According to the traditional definition, an enquiry or investigation is restricted to the clarification of controversial facts, without an assessment of the legal aspects of the dispute such as the issue of a possible violation of international law and the resulting question of responsibility. Since international disputes, as a rule, are not only caused by differences of opinion concerning facts, this method may be helpful, but in itself not sufficient, to achieve a settlement.

3.3 Good Offices

A third party that offers its good offices provides communication channels to the conflicting parties and a venue for negotiations, without taking part in them. Good offices may at times be a useful step when they break the deadlock between the disputants, who may be ready to attempt a peaceful solution of their conflict but hesitate to make the first move for fear of a loss of face and for appearing weak.

3.4 Mediation

A mediator plays a more active role than a third party that performs good offices by commenting on the positions of the disputants and submitting non-binding proposals. Such proposals can be accepted by the parties without the loss of prestige and are likely to be received without the mistrust which would be the case if they were made by the adversary. A mediator is also apt to make intellectual contributions by coming up with solutions which the parties have overlooked "in the heat of their dispute." He/she may also enrich the eventual deal by adding "carrots and sticks", i.e., by offering incentives and threatening negative consequences in the event of rejection, so that the parties may find it hard to resist the combined positive and negative pressure underlying a legally non-binding proposal.

3.5 Conciliation

Conciliation can be described as a institutionalized combination of enquiry and (weak) mediation, since the members of conciliation commissions are not able, as a rule, to wield the political influence which great powers acting as mediators have at their disposal.

3.6 Arbitration and Adjudication

The so-called "legal" or "judicial" methods differ from the above-mentioned "diplomatic" procedures for the peaceful settlement of disputes in two important respects:

- the judgment of an international court or the award of an international arbitral tribunal are legally binding on the litigants and
- they are based on international law as it exists between the parties.

These characteristics are not necessarily advantages, since one or the other litigant may regard the legal rules providing the yardstick for the outcome of the dispute as unjust, as inequitable. Furthermore, although the decision of a court or arbitral tribunal is indeed legally binding, its enforcement is not a foregone conclusion in the decentralized system of international law, especially if the losing side is more powerful than the other in whose favour the judgment or award has been handed down. In general terms, the zero-sum-, winner-takes-it-all game of these legal methods may often not provide a solution to complex disputes that is acceptable to all parties. Small wonder, therefore, that these methods are rejected in non-Western civilizations in Africa and Asia that attach higher importance to considerations of equity and the reconciliation of conflicting claims accomplished through a compromise from which all parties benefit to some extent. Recent experiences with the conflicts in Yugoslavia and Rwanda, on the one hand, and in South Africa and Guatemala, on the other hand, have in fact raised the issue of whether justice served by international criminal tribunals that punish the perpetrators of atrocities, or an attempt at national reconciliation by "truth commissions," before which guilt is admitted without sanctions, is the preferable approach. It is submitted that this question cannot be answered once and for all, but that the answer rather depends on the circumstances of a given situation.

4. Dispute Settlement Regimes in Europe

Several systems for the pacific solution of conflicts exist in Europe. Some of them are frequently resorted to and have made important contributions to peaceful relations and the rule of law on the continent, whereas others have more or less remained dead letter.

From the point of view of human rights and international humanitarian law, the recently established permanent European Court of Human Rights, that replaced the Commission and the Court set up under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 concluded under the auspices of the Council of Europe, deserves particular mention. Individuals may turn, without the assistance of any State or international institution, to a international court of law and eventually obtain a binding judgment against a State party, first and foremost also against their own State, if the latter violates their rights guaranteed by the Convention and several Protocols thereto. This breakthrough in the relations between States and individuals, especially their own nationals, who now oppose each other on a level legal playing field without any additional consent by the State, may indeed be called revolutionary in the realm of law as well as political theory.

Another success story is that of the Court of Justice of the EC/EU. Its far-reaching jurisdiction, which also covers claims by natural or legal persons, is one of the key features of supranational

integration which distinguishes the EC from "normal" international organizations. The eventual fate of the EU's Charter of Fundamental Rights that the European Council adopted at its Nice meeting in December 2000, remains to be seen; for the time being, the Charter is neither legally binding nor subject to the Court's jurisdiction.

The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (and its counterpart for Rwanda) constitutes a similar change of legal and political paradigms. Under traditional international law, the consequences of wrongful acts have to be borne by the entire population of the State concerned and not only and directly by the individuals who took and implemented the decision to violate international legal rules. The Nuremberg and Tokyo tribunals established after the Second World War seemed to be isolated exceptions to the principle of collective responsibility, which resulted from an unusual situation. However, after the end of the Cold War, demands for the punishment of individuals, including heads of State or government, for grave breaches of international humanitarian law, gained ground, initially only for atrocities committed in the context of specific international as well as internal conflicts. Therefore, another milestone will be reached if and when the Statute of the International Criminal Court adopted in 1998 enters into force after 60 States have expressed their consent to be bound by that treaty. This court's jurisdiction will not be restricted to specific conflicts and territories but it will apply to all contracting parties. One major obstacle to the effectiveness of the new institution is the probability that States that must reckon with trials against their nationals, will refuse to be bound by the Statute.

On the negative side of the balance sheet, dispute settlement regimes that are not limited to special areas or a group of States closely tied to each other have to be mentioned. Thus the 1957 European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes has achieved no practical relevance. The same is so far true for the (similarly little known) OSCE Convention on Conciliation and Arbitration adopted by the (Ministerial) Council in Stockholm in December 1992. It provided for mandatory conciliation and optional arbitration, which therefore requires the additional acceptance of the tribunal's jurisdiction by the litigants concerned. Although the Convention entered into force only two years later after the 12th participating State had ratified it, no recourse to it has yet been made in practice. An interesting departure from the consensus principle that governs OSCE decision making was also agreed upon by the Council at its 1992 Stockholm meeting. The OSCE Ministerial Council or the Senior Council may direct any two participating States to seek conciliation to assist them in resolving a dispute that they have not been able to settle within a reasonable period of time. The parties may be directed to use the OSCE Conciliation Commission established by the Stockholm Convention. This "directed conciliation" is also referred as the "consensus-minus-two procedure."

Moreover, the OSCE has also developed a number of so-called mechanisms in a number of areas, ranging from the human dimension to unusual military activities and emergency situations to the peaceful settlement of disputes. What they have in common is that they can be launched without the consensus of all participating States. However, whatever eventual action is taken, requires consensus. Whereas the human dimension mechanism was used frequently early on, the other instruments have played at best a minor role in practice.

Conclusion

A rather dense network of security institutions and instruments, in particular in the area of co-operative security, already exists in Europe. These security regimes are more numerous and more developed than on other continents. This fact is due to the European approach of establishing rules and organizations whenever a new problem arises. The underlying – sometimes erroneous – assumption is that these measures will automatically solve the problem at hand. Therefore,

there is no need for additional norms and institutions in Europe. What is evidently lacking time and again is the political will of European states to actually use the tools at their disposal, the earlier the better, whenever a conflict appears on the political horizon.

Résumé

Dans sa contribution sur la prévention des conflits, la gestion des crises, et le règlement pacifique des différends en Europe, l'auteur présente les nombreux mécanismes qui s'offrent à la communauté internationale. Mettant l'accent sur l'OSCE, le Professeur Neuhold développe la notion de prévention des conflits, soulignant le caractère confidentiel et non médiatique de ces démarches. Après s'être penché sur les opérations de maintien et de rétablissement de la paix, l'auteur compare des mécanismes tels que la négociation, l'enquête, les bons offices, la médiation, la conciliation, ou l'arbitrage en tant que méthode de règlement des différends. Avant de conclure son sujet, le Professeur Neuhold expose les mécanismes européens visant à réprimer ou faire cesser des violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, à savoir la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour européenne de Justice, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ainsi que les différentes procédures propres à l'OSCE.

**Table ronde présidée par M. Jean-Paul Fallet
Résumé des discussions**

Les débats ont mené la discussion au Traité d'Ottawa, et à la problématique des violations de ce dernier. Le Traité d'Ottawa prévoit un mécanisme de répression des violations, mais il faut souligner que ce Traité a également conduit les Etats ne l'ayant pas encore ratifié à changer leurs comportements vis à vis de ces armes. Des Etats non encore liés par le Traité l'appliquent déjà en tout ou en partie.

Toujours dans le cadre des instruments internationaux, il sera fait mention de l'extension de la Convention des Nations unies de 1980 sur certaines armes classiques aux conflits armés internes. Ce sujet sera abordé lors de la prochaine Conférence de révision et peut être envisagé de trois manières différentes : amender la Convention, amender le Protocole, ou adopter un nouveau Protocole. En raison des dangers inhérents à l'exercice consistant à amender un texte existant, la solution la plus adéquate serait de rédiger un nouveau Protocole, ce qui est actuellement en cours, avec l'appui du CICR.

La question de l'emploi de la force sans l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies sera, elle aussi, discutée dans ces débats. Dans les cas de blocage au niveau du Conseil de sécurité, suite à l'exercice du droit de veto par un membre permanent, les Etats-Unis nous ont démontré qu'ils pensaient pouvoir agir sans autorisation et en toute impunité. Nous pouvons admettre que bien que ces actes soient illégaux, ils pourraient toutefois être considérés par certains comme politiquement nécessaires. Il y a dès lors lieu d'être inquiets du précédent ainsi créé. L'intervention au Kosovo ne pouvant pas, en tout état de cause, être considérée comme une intervention humanitaire.

Il sera également fait mention du déséquilibre et des positions divergentes des Etats face à la problématique des armes nucléaires. Les Etats qui ne les possèdent pas agissent en faveur de leur interdiction ou au moins de leur réduction, alors qu'il n'en va pas de même pour les pays reconnus comme possédant cette arme.

The interrelationship between Human Rights and International Humanitarian Law

Speaker: Prof. Allan Rosas

There is a close relationship between International Human Rights Law (HRL) and International Humanitarian Law (IHL) that can be felt by intuition. They belong to the same family of international standards and the existence of Resolutions of the United Nations Security Council, which condemn violations of both in the same Resolution, certainly illustrates this point. However, they are two different bodies of law based on different philosophies, with different characters and with different scopes of application. Nevertheless, their historical evolution shows that the connections between them are becoming ever closer.

1. Differences

In terms of their historical roots, these two fields of law are widely different. The origins of the "law of war", as IHL is also called, are rooted in the traditional inter-States system which goes back to the Peace of Westphalia (1648). We can trace out two complementary philosophies that are inherent to IHL.

The first philosophy is *common interest*. In the original formulation of customary and codified IHL, countries at war felt that they had a common interest in regulating and restraining war. The argument was that by treating prisoners of war in a decent and humane way, it would encourage an adversary to do the same. In the late 19th century this philosophy was supplemented by the idea of *compassion* towards fellow human beings. The first Geneva Convention of 1864 that protected wounded and sick soldiers in the field was adopted with this philosophy in mind. The major existing international Conventions regulating armed conflict were brought together, codified and extended in the Geneva Conventions of 1949 and their two Additional Protocols of 1977, which are the bases for contemporary IHL. They continue to reflect a combination of the common interests of States on the one hand, and humanitarian considerations and compassion on the other hand.

The Roots of Human Rights Law

The roots of HRL are quite different from IHL, in that they are mainly concerned with the relations between the State and its own citizens. Moreover, the idea that human beings have certain unalienable rights has often been seen as revolutionary in the history of mankind, and came of age during the French and American revolutions of the 18th century. The call for the respect of Human Rights is a call for change in the State-citizen relationship, the Universal Declaration of Human Rights proclaiming unalienable rights for each human being, shook up the world when it was adopted in 1948. It freed individuals, whether or not they were citizens of a particular State, from the sole protection of the State of which they were citizens, making men and women the universal subjects of international law. This has given HRL an undeniably political character. In comparison, the bases for the development of IHL were laid in 1648 with the founding of the inter-States system, and in 1948 there was the founding of universal HRL with the Universal Declaration.

2. Links

a. IHL comes closer to HR

Although the roots of the two bodies of law are in some ways different, there are significant

parallels and interrelationships that can be observed between them, which have grown in strength since the Second World War. We will look at this evolving inter-relationship through the lens of two themes: the field of applicability and the political character of the two bodies of law.

1. Question of field of applicability

It is no longer the case that IHL applies only to inter-State conflicts, Common Article 3 of the Geneva Conventions and Protocol II being introduced to make up for this deficit. With this shift of IHL towards addressing internal conflicts, it came closer to the field of application of HRL, although there are also some provisions of IHL applicable to international armed conflicts that protect, under certain conditions, a State's own nationals (e.g. Additional Protocol I, Art. 75).

2. The political character of IHL

IHL is not a body of law that has become very politicised, yet it has been surrounded by many political controversies, such as during the 1974-1977 Diplomatic Conference in Iran which led up to the adoption of the two Additional Protocols to the Geneva Conventions. What is noticeable in these Protocols is that a lot of provisions were introduced in relation to concrete situations of violence like the conflict in Vietnam or in the Middle-East, as well as the different "wars of liberation" that were common at the time, and which inspired certain wordings in the Protocols. But this does not mean that the application and respect of these instruments are dominated by political considerations.

b. HRL comes closer to IHL

1. Question of threshold of applicability and scope

HRL is not only applicable in peace-time but also during armed conflicts. There is obviously a difference to some degree between HRL and IHL. Whereas IHL addresses armed conflict situations, HRL tries to protect individuals whether they are participating in a conflict or not. Nevertheless, there are a lot of overlaps between them, and some provisions of HR instruments apply to situations of "public emergencies that threaten the life of the Nation"¹⁸. Situations of armed conflict could be classified under this heading, showing that these instruments apply to situations of armed conflict in parallel to the applicable provisions of IHL.

Furthermore, the Human Rights obligations of a State may also be applicable outside its own territory. While Article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) refers to the application of the provisions "within its [a State's] own territory", the European Convention on Human Rights of 1951 has a different wording and the case-law clearly confirms that in situations of occupation, a State's obligation to respect Human Rights continues.

2. Question of the political character

IHL has become more politicised than it used to be, while HRL has partly been de-politicised, because it is now an established body of law and is not seen anymore as a revolutionary concept. Since 1948 and the signing of the Universal Declaration, there have been a host of international Human Rights instruments adopted both at the universal level and at the regional level. All these have been reaffirmed and strengthened by some big international conferences and gatherings such as the World Conference on Human Rights organised by the United Nations in Vienna in 1993. At the time of this meeting a declaration and programme of action was agreed upon. This instrument aroused significant interest because it was a universal instrument adopted by consen-

sus. It is not legally binding, being more of a soft law instrument, but it confirms the existence of two emerging principles governing international relations, on which States have been able to achieve wide-spread consensus.

The first of these principles, which States no longer challenge openly is the idea that there are some universal values and rights from which every human being should benefit even if there is still room for debate about the exact nature of those universal values. The second principle is that the respect of Human Rights is an issue of international concern, and furthermore, that concern with Human Rights in another country does not necessarily mean intervention in its internal affairs.

3. Problems that have been encountered in the interaction between HRL and IHL

a. Complexity

The first problem that we can allude to is complexity. IHL in itself is a complex set of instruments, which includes the Geneva Conventions and their Additional Protocols and other special Conventions that only very few people in the world are able to master all the details of. When one adds the hundreds of Human Rights Conventions to those of IHL, it becomes very difficult to stay on top of the two bodies of law, notably because of their different scopes of application and the thresholds between them.

b. In-between situations

Another problem relates to the paradox that is created by the incongruous existence of these two sets of law. There are in fact situations which are not covered satisfactorily by either body of norms, i.e. "public emergency" or "internal violence" -type situations that fall below the criteria necessary for IHL to be fully applicable, but during which numerous provisions of HRL can also be suspended by the State. There is thus significant disagreement between States about which norms are applicable to these "in-between" situations, and this has been one of the main concerns of the international community since 1980. Recently, a private experts' initiative led to the elaboration of the Turku Declaration which drew up a number of minimum humanitarian/human rights standards, which are applicable in all situations. A major motivation for the project was to achieve more simplicity and easier applicability, recognising implicitly that each human being needs protection regardless of the legal classification of a situation.

Amnesty International has criticised the project, fearing that it would perhaps lead to a reduced focus on the already existent standards. This point of view is reasonable, but the Turku Declaration and the other similar codes adopted later do not detract from the fact that what has been adopted must be applied- both a focus on respect of the existing standards and a complementary set of guidelines are necessary. A new code should not consist of a new legal instrument to be added to all those already in force. This new code should be understood and upheld as a supplementing system that could be used by international institutions, special reporters of the United Nations, and International Tribunals as a confirmation of customary international law.

Relevance for the normative development of the EU

Article 6 of the Treaty on European Union referring to democracy, Human Rights and the rule of law is the first example of relevance of the relations between HRL and IHL to the work of the European Union. Article 6 is a basic Human Rights provision relating to the internal situation in the Union and is concerned with the fundamental rights and freedoms of its citizens. In prin-

inciple, IHL is a specific body of norms that is not relevant in this context, even if there are some links with the Human Rights clauses in the Treaty. Nevertheless, when the Commission is issuing annual reports about the Human Rights situation in candidate countries it may in the future also address the question of whether a State has signed and ratified the Rome Statute on the International Criminal Court, or other provisions of relevance to IHL.

Another example of the relevance of IHL in the external relations of the EU/EC may be found in the Human Rights clause found in all general trade and co-operation agreements recently signed between the European Community and third States. It refers to the requirement for States to uphold democracy and to respect fundamental Human Rights. Although IHL is not mentioned as such in the agreements, gross violations of IHL could bring up the question of the applicability of this clause and the possible suspension of the agreement, and the wording of the clause does not exclude this eventuality. This shows that there is some overlap between HRL and IHL and in any case from the point of the view of the victim some actions are the same, no matter whether you call them "violations of Human Rights Law" or "violations of IHL". Systematic torture would be an example of such actions, being prohibited by both bodies of law.

A further example from the external relations of the EU/EC consists of two regulations (975/99 for the EU and 976/99 for developing countries) adopted in 1999, which relate to the technical and financial assistance that the EC provides to third States and to national and international non-governmental organisations. Article 2 of the regulations contains a long list of civilian and political rights, economical and social rights, and refers directly to IHL. In this case IHL is mentioned under the heading of Human Rights but the specific mention of IHL shows that the drafters felt that it was necessary to make the distinction between the two.

The last example is taken from the emerging EU/EC sanctions policy. Binding sanctions, often of an economic nature, are at times taken by the EU/EC against third States. The flight ban *vis-à-vis* the former Republics of Yugoslavia (that has now been lifted) caused problems for Member States that had existing bilateral aviation agreements in force with these countries. They had to find a means to derogate from these binding international agreements in order to comply with the regulation. Violations of IHL were mentioned with violations of HRL as acts that could lead to the taking of legitimate "counter-measures" against a State with which the EC has signed an agreement. Thus violations of IHL, as well as of HRL, would permit States to legitimately claim a derogation from the regulations. This is not just a theoretical question, since this kind of regulation can be challenged at the Court of Justice of the European Communities, which was already attempted in 1998.

Conclusion

The developments that are taking place in the law of the European Community and at EU level help to underline the fact that there are a lot of close links between Human Rights and International Humanitarian Law. There is a close relationship, even a kind of symbiosis, but at the same time they are clearly not the same body of law. There are still some distinct features, and so they may be called "twins" but not "identical twins".

Résumé

Le droit international humanitaire et le droit des Droits de l'Homme sont des parents proches. Ces deux corps de normes, bien qu'ayant des origines et un développement différents, ont une même finalité: la protection de l'humain. Dans son intervention, le Professeur Rosas démontre que le droit humanitaire et le droit des Droits de l'Homme tendent à se rapprocher de plus en plus. Malgré cet indéniable rapprochement, l'orateur insiste sur la nécessité d'appréhender ces normes comme étant bien distinctes, même si elles sont proches. Cette distinction est essentielle pour assurer une mise en oeuvre efficace de la protection juridique accordée à l'être humain. La proximité des champs d'application de l'un et de l'autre présente par ailleurs un problème important lorsqu'on se trouve dans une "zone grise" où l'on ne sait pas trop lequel du droit humanitaire ou du droit des Droits de l'Homme trouve à s'appliquer. Le Professeur Rosas développe les solutions possibles à ce problème. Enfin, l'orateur nous explique l'impact qu'à ce rapprochement sur le développement normatif au sein de l'Union européenne, illustrant son propos d'exemples concrets et récents.

Humanitarian issues and agencies as triggers for military action

Speaker: Prof. Adam Roberts

Introduction

The role of humanitarian issues in decisions for military intervention is at the same time worrying and interesting. In the past ten years there have been nine countries in respect of which UN Security Council resolutions have identified humanitarian issues, including violations of international humanitarian law and the refusal to accept or to assist delivery of humanitarian assistance, as critical problems; and in which, moreover, these issues have been among the factors contributing to a decision for military action. This pattern needs to be understood by those involved in humanitarian action, who understandably have mixed feelings about it. The pattern also raises the question, to which I refer at the end, as to whether it is useful to speak of a "right" of humanitarian intervention. The nine cases, along with years in which relevant Security Council resolutions were passed, are:

1. Northern Iraq in 1991
2. Bosnia-Herzegovina from 1992 to 1995
3. Somalia in 1992 and 1993
4. Rwanda in 1994
5. Haiti in 1994
6. Albania in 1997
7. The Federal Republic of Yugoslavia, including Kosovo, in 1998 and 1999
8. East Timor in 1999
9. Sierra Leone from 1997 to 2000

1. Consent of the host state for military action

Four of these cases were "humanitarian" interventions in the classical sense, i.e. without the consent of the government of the state where the intervention occurred. These four cases are those concerning northern Iraq, Somalia, Haiti and Kosovo. By contrast, in the other five cases, one can say there was a degree of consent in respect of a foreign military operation in the territory concerned.

The question of consent has proved rather complicated and tangled in practice. There can be different degrees of consent, consent may change in the course of time, and consent may be the outcome of coercive pressure. In the case of East Timor in 1999, huge pressure was brought on the Government of Indonesia to consent to the Australian-led military action, so one could say the consent was forced. There were some elements of consent even in the four cases of "pure" humanitarian intervention.

2. Humanitarian norms and military action

When military action is undertaken to uphold humanitarian norms, it should be considered with sympathy but also with scepticism. When humanitarianism and the use of military force are discussed in the same context, one ought to be a little bit worried. It is worth remembering that in Belgium in 1876, there was a huge and magnificent Geographical Conference in Brussels on the subject of Africa during which the word "humanitarian" was often used. After the conference, Ferdinand de Lesseps wrote: "The opening up of Central Africa is the great humanitarian project of our time." The subsequent Belgian role in Congo was one of the worst chapters in the history of European colonialism. This reminds us of the shared origins and at times paradoxical relationships between humanitarianism, the use of force, and colonialism.

3. Motivations for intervention

In none of these nine cases could it be said that humanitarian issues were the sole reason for any military action that was taken – whether it was taken by the UN Security Council, or, in two of these cases, without the Security Council's specific consent. For the Security Council to authorise the use of force, it has first to establish that there has been a threat to international peace and security. Thus, from the point of view of the Security Council, the violation of humanitarian norms may be only one criterion among several which might lead it to conclude that the use of force is necessary to re-establish peace and security. What this shows, furthermore, is that the observance of certain norms (including human rights and humanitarian norms) has gradually come to be seen as a fundamental condition of international peace and security, and that their violation may constitute a threat to this security – at least if they occur in countries that are not too powerful. So there is immediately an overlapping class of issues involved here.

Clearly also, interests may be involved in the decision to intervene. As a professor of international relations, I see nothing wrong with interests, provided one is honest about them. States that engage in military actions do have interests. In the nine cases listed above, many interests were involved; and in every single one of these nine cases there was one common interest motivating outside states to take action in the crisis, namely the desire to reduce the numbers of refugees leaving the country concerned, and to ensure the return of those who had already left.

This is well demonstrated by the debate in the USA on Haiti in 1994 and the magnificent action of the congressional black Caucus in ending the monstrous policy of the Clinton regime with respect to Haitian refugees. The American policy, scarcely worthy of the name, consisted of intercepting the refugees on the high seas and turning a high proportion of them back to Haiti. Although that particular policy towards Haitian refugees was stopped, the underlying issue, the need to do something about the state of affairs causing the flow of refugees, was an interest of the USA and other states in the region as well as a humanitarian cause.

4. Difficult issues for humanitarian organisations

These nine cases all presented difficult issues for NGOs and for international organisations such as the ICRC. One such issue is that if humanitarian considerations become routinely part of the justification for military action, then humanitarian workers of the nineties and the first years of the new millennium risk finding themselves in a role similar to the missionary in 19th century colonialism. Humanitarian workers can easily be seen as the "advance guard", unconsciously in many cases, of a later military intervention. It is not surprising therefore that issues of humanitarian intervention have caused a great deal of discussion in organisations such as the ICRC.

A further complication is the fact that there have been cases of humanitarian agencies calling for military action: they are not always silent on the issue of intervention. For example, in Rwanda in 1994, at an early date, the British aid agency Oxfam called for military action to stop the genocide. In September 1998, a representative of the UN High Commissioner for Refugees spoke very persuasively at a meeting of the UN Security Council, after having just visited Kosovo, and persuaded it to take a tough line in respect of the killings and expulsions that were happening there. The very stringent resolutions passed by the Security Council in the autumn of 1998 were in large part due to the very persuasive evidence presented by the UNHCR representative.

5. Getting states to act

A major problem regarding interventions with a humanitarian purpose is still getting states to

act, particularly if there might be risks involved. In some cases, as in Rwanda in 1994, action was plainly needed but it was not forthcoming. In other cases, when action has been forthcoming, states have been very reluctant to take serious risks. This is exemplified by the case of Kosovo in 1999, in respect of which NATO states declared that they were acting to protect the inhabitants of Kosovo, but were not willing to engage in a ground operation to achieve this objective.

Even in cases where there is no problem regarding the legal basis, states may be reluctant to act. The clearest evidence of how difficult this can be is contained in the excellent 1999 UN report on Srebrenica. The issue raised by the events at Srebrenica in 1995 was not humanitarian intervention as such. The legal framework for military action was perfect in that instance, being absolutely clear. The Government of Bosnia had agreed to military action, and previous resolutions of the Security Council were in place to validate such action. The problem was the lack of will to act militarily in the circumstances. It was a lack of will of outside states, reinforced by poor decision-making in the UN chain of command.

6. Should there be a "right" of humanitarian intervention?

Is there a "right" of humanitarian intervention? This question has several aspects. It is not difficult to assert that the UN Security Council has such a right, but even on that issue there are some complexities. Situations in which the Security Council agrees to military action to enforce humanitarian norms may seem relatively unproblematic, but this is not always the case. The Member States of the UN are not willing to grant the UN Security Council an explicit right to authorise "humanitarian interventions", there being no general agreement on this issue. When resolutions have been passed authorising intervention in a state without explicit governmental agreement, as was the case both with the resolution on Somalia (3 December 1992) and the one on Haiti (31 July 1994), very careful phraseology was inserted in the resolutions largely at the behest of non-permanent members of the Security Council. These members insisted that the situation was absolutely unique, and that it was due to the exceptionally urgent situation that, in this particular case, military action was justified. The implicit, if not explicit, message was that these cases were not to be viewed as precedents for a supposed general right of the Security Council to authorise humanitarian interventions. However, the responses of states to certain interventions in the 1990s generally suggest broad acceptance of the idea that the Security Council can, in exceptional circumstances, decide on intervention.

The question of whether states or groups of states can ever be justified in carrying out "humanitarian interventions", even in the absence of a Security Council mandate, is more difficult. What happens when the Security Council proclaims an urgent humanitarian crisis and then, because of the veto of a permanent member, it is unable to authorise the means to address the crisis? It cannot be right in principle that it is never open to groups of Member States to take action to achieve certain ends that have been proclaimed by the Security Council. However, there are very powerful reasons against developing any general right of humanitarian intervention. It is a right that could be open to abuse, and, apart from all the arguments against, there are provisions in certain humanitarian law treaties, particularly in 1977 Geneva Protocol II on non-international armed conflicts, that fairly conclusively preclude military interventions to uphold the norms enunciated in those treaties.

The Secretary-General of the UN, Kofi Annan, is a hero to keep raising the issue of humanitarian intervention. He has been motivated by his experience as UN Under-Secretary-General for Peacekeeping at the time of the major disasters in Rwanda in 1994 and Srebrenica in 1995. In both cases there were UN peacekeeping forces in place but unfortunately they did not do anything to halt the horrors. A personal sense of guilt and responsibility on the part of Kofi

Annan is part of the explanation for his continuous efforts to raise the issue of intervention, arguing that ultimately there has to be some right of intervention when massive violations of human rights and humanitarian norms take place within a state. But nonetheless there is very little chance of getting in the near future a general agreement between states on such a right of intervention.

At the UN General Assembly in 1999, only eight states supported Annan's proposals and others did not, although he explicitly raised this as a key issue to be debated in the Assembly. One of the reasons why states did not agree, is that most of them have a recent memory of colonialism and of foreign domination, and have good reason to fear that a doctrine of humanitarian intervention could be used against them. In any case it is doubtful whether a right of humanitarian intervention should ever be expressed in general terms, because in every individual case there is bound to be a balancing between two very well developed bodies of law. These are the body of law restricting uses of force in international relations on the one hand, and the body of law enunciating humanitarian norms and human rights norms within the state on the other. In my view, it is proper that in every individual case there should be a balancing of these two bodies of norms.

This is why to ask whether there is a "right" of humanitarian intervention is to ask completely the wrong question. It is a question that is unanswerable. The language of rights is the wrong language for a discussion of the issue. Rights by their nature are defined as trumping lesser considerations. Yet any decision in favour of humanitarian intervention in a particular case must take into account other considerations, including limitations on the use of force in general. There is a complex balancing process, not a presumed right.

Another problem with any question of a "right" of humanitarian intervention is that rights have to be rights of particular legal entities. Is it possible to say that it is only a right of the UN to intervene when it is clear that states are reluctant to grant even that modest, UN-based, right? There would be even more nervousness about a supposed right of regional organisations to intervene, and more nervousness still about a right of states. The focus has to be on the situation and also on the appropriateness of the action concerned. When a humanitarian intervention is appropriate in the manner of its conduct (as was the intervention in northern Iraq in April 1991), there will be far fewer questions about its international validity than would otherwise be the case.

Conclusions

The issue of whether there is a right of humanitarian intervention is really the wrong issue to discuss. There cannot be a one-word legal answer to a variety of situations, involving a variety of factors not all of which can be labelled "humanitarian". The issues involved have to be put into the balance sheet of whether an action can or cannot be considered justifiable in the particular circumstances of the country concerned and of the day. Even then, in individual cases, one should not necessarily expect unanimous agreement among international lawyers or among states about the justifiability of an action, as this type of action will always remain contentious.

Every case of intervention in which humanitarian issues and agencies form part of the background of the decision to intervene has complex implications for humanitarian workers and agencies. Different agencies, depending on their character and the nature of their tasks, are likely to react differently. They have to steer a course between two dangers. The first risk for humanitarian agencies is to get so associated with decisions for military intervention that they come to be perceived as-in effect if not in intention-agents of outside powers. In this case, they lose their reputation of being independent and impartial in the process. The second is of going into a state of denial about the harsh and awkward fact that humanitarian issues and workers can

be one significant factor in great power decision-making about interventions. It would be hypocritical of humanitarian workers to claim moral superiority to, or complete disconnection from, those who have to take and implement decisions on military power. If there is never any willingness to see military action taken when humanitarian norms, workers, and agencies are under assault, then humanitarian causes risk being sidelined or even discredited.

Résumé

Sur base de neuf situations concrètes, le Professeur Roberts examine les facteurs qui ont conduit à une intervention armée. Dans ces neuf cas, la situation humanitaire a été invoquée par des Etats, ou des groupes d'Etats pour justifier l'intervention. Par ailleurs, dans certaines de ces situations, l'Etat concerné n'avait même pas donné son accord à une telle intervention. L'orateur souligne le danger d'invoquer une situation humanitaire comme justificatif d'une intervention, principalement quand la raison essentielle de cette intervention est autre. De tels agissements de la part des Etats peuvent aussi mettre les organisations humanitaires dans une situation difficile sur le terrain. Pour le Professeur Roberts, la question de savoir s'il existe un droit à l'intervention humanitaire pose un faux problème, tant il est vrai que l'on ne peut donner une réponse unique à une grande variété de situations très différentes. De plus, il y a un grand danger pour les organisations humanitaires de ne pas être perçues comme indépendantes et impartiales, ce qui les mettrait en danger et les empêcherait de mener à bien leur mission.

Table ronde présidée par M. Jean-Paul Fallet Résumé des discussions

Les participants sont revenus sur la référence conjointe aux Droits de l'Homme et au droit international humanitaire dans la jurisprudence internationale, ou dans les raisonnements des juridictions internationales. Cette référence est inévitable car ces deux ensembles de normes régissent des situations similaires. Toutefois, il est indispensable qu'une distinction soit maintenue, car leurs champs d'application et leurs contenus sont différents. Par ailleurs, il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que les principes de base, tant des Droits de l'Homme que du droit international humanitaire, doivent être considérés comme partie intégrante de l'ordre public international. Il est un fait qu'aucun Etat ne pensera à remettre en cause ces principes, même si certains problèmes peuvent survenir lors de leur mise en œuvre. En effet, le concept de souveraineté des Etats telle que Thomas Hobbes l'envisageait n'est certainement plus identique à celui qui régit aujourd'hui les relations internationales.

Pendant longtemps les Droits de l'Homme et le concept de démocratie furent considérés comme antagonistes. Les premiers étant perçus comme les droits revenant aux individus, la démocratie étant la loi de la majorité. Néanmoins, ce concept de démocratie a évolué, et en raison d'une certaine symbiose entre les deux concepts, nous pourrions presque à présent ne faire référence qu'aux Droits de l'Homme - mais, pour des raisons historiques, cela n'est pas le cas. Ces raisons historiques expliquent aussi pourquoi les Etats occidentaux mettent souvent l'accent sur les principes démocratiques lors d'élections ou de changement de régime dans un pays tiers, en occultant la question des Droits de l'Homme.

Le débat portera ensuite sur la notion "d'intervention humanitaire".

La question se pose de savoir si celle-ci pourrait être perçue comme le droit pour les victimes d'être protégées ? Cette idée pourrait être effectivement discutée et appuyée par l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 qui instaurent l'obligation de respecter et de faire respecter ces Conventions. Toutefois, il n'est pas certain que les rédacteurs de ces textes aient voulu donner un tel sens à cet article. Ceux-ci visaient plutôt l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire dans le chef des Etats sur leur propre territoire et non à l'extérieur de leurs frontières.

Bien plus qu'un problème théorique, la reconnaissance d'un tel droit poserait d'importants problèmes pratiques ; dans certaines régions la situation était bien pire que celle du Kosovo et pourtant la Communauté internationale n'a pas réagi.

Il serait dangereux de laisser croire aux victimes qu'elles sont en droit d'attendre une intervention étrangère lorsque l'on sait que cette intervention pourrait ne jamais arriver.

Nous ne pouvons donc pas encore, à ce stade, reconnaître un quelconque droit à être protégé ni un devoir d'intervention sur base de l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949.

Un autre aspect essentiel de la notion "d'intervention humanitaire" est celui de savoir qui décide réellement d'une éventuelle intervention. Cette question ne pose aucun problème lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies est adoptée en ce sens. A l'inverse, si une résolution était prise disant qu'il y a bien une menace contre la paix, mais ne prévoyant aucune action, cela serait très néfaste pour la crédibilité des Nations unies. C'est dans un tel cadre que les Etats membres de l'OTAN sont intervenus au Kosovo.

Lors de ce même conflit, la Russie a tenté de faire adopter une résolution disant que l'intervention de l'OTAN était illégale, mais cette résolution fut rejetée par 12 voix contre 3 et fut avancée ensuite comme une ratification *a posteriori* de cette même intervention.

Les intervenants ont alors rappelé qu'en 1971, lors de la crise du Pakistan oriental, l'URSS et bien entendu l'Inde étaient les deux plus grands supporteurs d'une intervention. Dans le cas du Kosovo, la Russie et l'Inde ont adopté une attitude totalement inverse. La notion "d'intervention humanitaire" court effectivement cet énorme danger de politisation d'une cause.

Dans le même ordre d'idées, les participants soulignent le paradoxe existant entre la cause invoquée et la manière dont elle est défendue. En effet, les États ne veulent pas mettre en danger la vie de leurs soldats, et en intervenant militairement au nom de principes d'humanités, ils risquent de mener leurs opérations en contradiction avec le droit international humanitaire alors même qu'ils l'invoquent pour justifier leurs actions. Le cas de bombardement à une altitude ne permettant plus de distinguer clairement un objectif militaire de ce qui ne l'est pas, en est l'exemple le plus illustratif.

Discours de clôture par l'Ambassadeur Otto von der Gablentz Recteur du Collège d'Europe

Mesdames et Messieurs,

J'ai le grand honneur de clôturer ce premier Colloque organisé conjointement par le Comité international de la Croix-Rouge et le Collège d'Europe. En tant que Recteur du Collège, je tiens à remercier le Comité international de la Croix-Rouge pour son initiative.

Il est évident à ce jour que le droit international humanitaire prend une place de plus en plus importante sur la scène du débat international. Le respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire est un aspect très important dans la construction de cette Communauté internationale dont on parle tant. Bien entendu, le droit international humanitaire existe déjà depuis plus de 130 ans, et nous sommes très heureux de participer à sa diffusion en coopérant à cette fin avec le CICR, une institution qui depuis 1863 a acquis une extraordinaire expérience pratique dans la protection et l'assistance de l'humain en temps de conflits armés. En plus de cette expérience du terrain, le Comité international de la Croix-Rouge n'a eu de cesse de promouvoir la réflexion et le débat sur des sujets humanitaires au sein de la Communauté internationale. Ce Colloque en est un des nombreux exemples.

J'ai beaucoup apprécié l'approche prudente et pragmatique qui s'est dégagée de ce Colloque lorsque l'on discutait de l'adoption de nouvelles normes. Comme il a été mentionné, il ne faut pas abandonner les anciennes normes permettant aux humanitaires de travailler avant d'en adopter de nouvelles.

J'ai personnellement tendance à être d'accord avec ceci, mais je souhaiterais souligner qu'une telle prudence ne doit pas mener à l'immobilisme, alors que le visage de la Communauté internationale change de manière très rapide.

Par exemple, tandis que le concept de souveraineté ne pouvait manquer d'être le point de départ pour mettre en oeuvre votre mission, il est évident qu'aujourd'hui il n'est plus la loi fondamentale de l'organisation politique du monde. Aujourd'hui, Etats, organisations internationales, et société civile, tous travaillent de concert à définir un nouvel ordre qui a été qualifié de "global". Ce terme "global" est bien plus approprié que le terme "international". Ce développement, d'ailleurs, doit beaucoup au travail de la Croix Rouge, introduisant dans la communauté internationale, par son engagement pratique, la notion que des considérations humanitaires, à la longue, doivent avoir prééminence à la "raison d'Etat".

Le succès de ce colloque me mène à formuler deux suggestions. La première étant que ce débat initié à l'occasion de ce premier Colloque se poursuive. Le Collège d'Europe sera très heureux d'offrir sa coopération à la continuation de cet effort. La deuxième suggestion est qu'il me semble utile, lors de nos prochaines rencontres, d'avoir avec nous des experts en sciences politiques et en économie. Il me semble en effet que ces matières ont une influence grandissante sur l'évolution du droit international humanitaire.

Ce sont là quelques remarques de clôture qui viennent à l'esprit du Recteur d'une institution telle que le Collège d'Europe, où nous essayons de rester en phase avec les changements de notre environnement économique, politique et juridique, non seulement en Europe, mais également au niveau global.

Mais je ne conclurais pas sans avoir un mot de remerciement pour ceux grâce à qui ce Colloque a pu être organisé, aussi bien au sein de la Direction Générale du Développement du Collège d'Europe que de la Délégation du CICR à Bruxelles.

Je vous remercie et souhaite vous voir tous présents aux prochaines éditions de ce Colloque.

Bruges Colloquium
27 - 28 October 2000

Current Challenges in International Humanitarian Law
College of Europe – Dijver 11, B-8000 Bruges

Day 1 (Friday 27 October 2000):

09.00 Arrival of participants and registration – coffee

09.45 Welcome speeches by **Minister Jean-Luc Dehaene**, Chairman of the Administrative Council of the College of Europe and by **Prof. Anne Petitpierre**, Vice-President of the International Committee of the Red Cross (ICRC)

Topic 1: Basic concepts and framework of the implementation of International Humanitarian Law (IHL)

10.15 Introduction au Droit International Humanitaire: **Prof. E. David** - Professeur à l'ULB - Bruxelles

11.30 International humanitarian law and today's armed conflicts: **Major General A. Rogers** (retd), former Director of Army Legal Services, UK Ministry of Defence

12.15 Round table chaired by **Mr Th. Germond**, Delegate of the ICRC to the European Union

13.00 Lunch

Topic 2: Interaction and procedures with systems of protection for the individual

14.30 IHL's qualification of conflicts as a factor of their dynamics: **Dr C. Swinarski** - Expert

15.00 Droit humanitaire et intervention humanitaire: **Dr Y. Sandoz** - Conseiller spécial auprès de la Direction du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

15.30 L'obligation de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire et la responsabilité individuelle: **Prof. L. Condorelli** - Professeur à l'Université de Genève

16.00 Round table chaired by **H.E. Ambassador O. von der Gabletz**, Rector of the College of Europe

16.45 Coffee break

17.00 Panel discussion: repression of IHL violations at national and international levels: The moderator will be **Prof. C. Van den Wyngaert** - Professor at the University of Antwerp (UIA). The panellists will be: **Mrs S. Boeleart-Suominen** - Legal Advisor, Office of the Prosecutor - ICTY, **H.E. Ambassador H. Reimann** - Ambassador of Switzerland - The Hague, and **Mr D. Vandermeersch**, Juge d'instruction à Bruxelles et Maître de conférence à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

18.30 End of discussions

20.0 Official dinner. Guest speaker : **Général d'armée Raymond Germanos** - Inspecteur général des armées - Ministère de la Défense - Paris

Day 2 (Saturday 28 October 2000):

Topic 3: Operational aspects of IHL within the International Community

- 08.30 Weapons: Assessing the impact of new weapons: **Dr D. Meddings** - Epidemiologist ICRC
Issues for the 2001 Review Conference of the Convention on Certain Conventional
Weapons: **Mr L. Maresca** - Legal Advisor ICRC
- 09.30 European security: Conflict prevention, crisis management and arms control: **Prof. H.P. Neuhold** -
Professor at the University of Vienna, and **Prof. D. Mahncke** – Director of the Department of
Political Studies at the College of Europe
- 10.15 Coffee break
- 10.30 Human Rights and IHL: **Prof. A. Rosas** - Senior Legal Advisor - European Commission
- 11.15 Humanitarian issues and agencies as triggers for military action: **Prof. A. Roberts** –
Professor at the University of Oxford
- 12.00 Round table chaired by **Mr J.-P. Fallet** - Diplomatic Advisor - ICRC
- 12.40 Closing of the Conference by **H.E. Ambassador O. von der Gablentz**, Rector of the
College of Europe

Curriculum Vitae des orateurs

Le Ministre Jean-Luc Dehaene est licencié en droit et en économie des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur et de la Katholieke Universiteit Leuven. Dès 1971, il devient conseiller puis chef de cabinet dans différents cabinets ministériels, dont celui du Premier Ministre entre 1979 et 1981.

Il est entré au gouvernement belge en 1981 en tant que Ministre des Affaires sociales et de la Réforme institutionnelle, avant de devenir Vice-Premier Ministre et Ministre des Transports et de la Réforme institutionnelle. Il est nommé Premier Ministre en 1992, poste qu'il occupera jusqu'en 1999.

Il a présidé le "Groupe des Sages" créé par R. Prodi et a fourni un travail considérable pour la Conférence intergouvernementale en cours. Il fut membre de la Convention chargée de rédiger la Charte européenne des Droits fondamentaux.

Il est actuellement Sénateur et Président du Conseil d'administration du Collège d'Europe.

Le Professeur Anne Petitpierre est Docteur en droit de l'Université de Genève, où elle est aujourd'hui Professeur de Droit commercial et de Droit de l'environnement; elle exerce également en tant qu'avocate au barreau de Genève. Elle a publié de nombreux ouvrages juridiques.

Elle fut élue en 1987 Membre du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) puis devint Membre du Conseil exécutif en 1989. Elle est actuellement Vice-Présidente du CICR.

Mrs Sonja Boelaert-Suominen holds degrees in Law from the Katholieke Universiteit Leuven (KUL), Harvard Law School and the London School of Economic and Political Science. She practised law at the Brussels bar and subsequently became a lecturer at the Leuven Law school (KUL).

In 1989 she embarked on an international career, serving as a legal advisor with several United Nations agencies and other international institutions.

Her interest in academic work lead her to undertake an advanced research project aimed at examining the interface between Humanitarian Law and Environmental Law.

She currently works as an advisor on international law with the Office of the Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia in The Hague, but is also deeply involved in working for cases in appeal before the International Criminal Tribunal for Rwanda.

Le Professeur Luigi Condorelli est Professeur de Droit international public et de Droit international humanitaire à la Faculté de Droit de l'Université de Genève. Après des études de droit menées à Catane, il a été Assistant puis Professeur dans diverses universités italiennes (Catane, Sienne, Florence, Milan), et Professeur invité dans plusieurs universités d'autres pays.

Il a participé en tant que membre de délégations gouvernementales italiennes à diverses conférences diplomatiques internationales, et fut Conseil de plusieurs gouvernements lors de procédures arbitrales ou judiciaires internationales, notamment devant la Cour internationale de Justice. Il est membre de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits.

Le Professeur Eric David est né à Bruxelles. Il enseigne entre autres le Droit international public et le Droit des conflits armés à l'Université Libre de Bruxelles (ULB), domaines dans lesquels ses publications et articles constituent une référence. Il dirige le Centre de Droit international et le DES en Droit international de la Faculté de droit de l'ULB.

Il est régulièrement consulté par des Etats et des organismes publics belges et internationaux, et préside depuis 1996 la Commission consultative de droit international humanitaire de la Croix-Rouge de Belgique (section francophone). Membre de plusieurs tribunaux arbitraux internationaux, il est intervenu en tant que Conseil dans de nombreuses affaires portées devant la Cour internationale de Justice à La Haye.

Mr Jean-Paul Fallet studied Law at the University of Neuchâtel and obtained a Masters of Law from the University of Harvard. After having worked in a Law Firm he joined the ICRC as a Legal Delegate in different countries, and then worked as Head of various ICRC Delegations and as Head of the International

Organisations Division.

He is currently Diplomatic Advisor and Deputy to the Director General at the ICRC Headquarters in Geneva.

Le Général d'armée Raymond Germanos a étudié à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr, et choisit à sa sortie l'arme de l'Infanterie. Il est diplômé d'Etat-Major et breveté de l'Ecole supérieure de guerre; il fut Auditeur au Centre des Hautes Etudes Militaires et à l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (France). Il fut également Directeur de cet Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, de l'Enseignement militaire supérieur et du Centre des hautes études militaires. Suite à ses services sur le terrain et à de nombreuses promotions, il est nommé en 1995 Chef du Cabinet militaire du Ministre de la Défense, travaillant successivement auprès de Messieurs Charles Millon et Alain Richard. En 1999, il est élevé aux rang et appellation de Général d'armée et nommé Inspecteur général des armées.

Le Général d'armée Germanos est titulaire de très nombreuses décorations, dont celle de Commandeur de la Légion d'Honneur et de Commandeur de l'Ordre National du Mérite.

Monsieur Thierry Germond est né en Suisse ; il est Délégué du CICR depuis 1969.

Après plusieurs missions internationales il fut Délégué régional, puis Délégué général pour l'Europe et Délégué général chargé de la Coopération opérationnelle avec les Sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge.

Il est actuellement Délégué du CICR auprès de l'Union européenne, et chargé des relations avec l'OTAN, l'UEO et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Professor Dieter Mahncke grew up in Africa where he studied History and Economic and Political Sciences at the University of Cape Town and at the University of North Carolina. He pursued his studies in International Relations, International Economics and International Law at the John Hopkins University in Washington D.C. and at the School of Advanced International Studies in Bologna, where he obtained his Master of Arts. He became a Fellow at the University of Washington and continued studying at Bonn University, where he was awarded a Ph.D. in Political Science from the School of Advanced International Studies.

After having worked as a Research Assistant, he became Professor at the University of München and at the University of Hamburg. He has been a Special Advisor to the Federal President in Bonn and to the Under-Secretary of Defence, as well as Deputy Director of Policy and Planning to the Ministry of Defence.

He has extensive academic experience at the universities of Washington D.C., Mainz, Bonn, München, Hamburg, Dresden, and the College of Europe (Bruges). He has been Visiting Professor in several other places. He is currently Director of the Department of Political and Administrative Studies, at the College of Europe.

Mr Louis Maresca worked for the ICRC since 1995 and is currently a legal advisor with the Mines-Arms Unit of the ICRC Legal Division.

Prior to coming to the ICRC, he received a LL.M. (Master of Laws) in Public International Law at the University of Leiden. He also has a Law degree (Juris Doctorate) and a degree in Political Science (Bachelor of Science) from universities in the United States.

Dr David Meddings was born in Canada where he obtained his degree in medicine and subsequent specialisation in epidemiology. His clinical work in humanitarian contexts began in Africa in 1989. In 1990 he began a series of missions with the International Committee of the Red Cross (ICRC), and has been taken on full time by the ICRC since 1997 as an epidemiologist.

His research interests include the application of epidemiological methods in humanitarian assistance operations, program evaluation, and the integration of applied research with policy development. He has a particular interest in the issues related to military technology and the health of populations.

Professor Hanspeter Neuhold studied Law and Political Science in Vienna and Paris, before embarking an academic career. He is currently Professor of International Relations and International Law at the University of Vienna, he also teaches at the Vienna Diplomatic Academy, the Institute of European Studies in Vienna and the Strobl Summer School of the University of Vienna.

He became the Head of Department of International Law and International Relations of the University of Vienna in 1996. One year later he became Director of the Master of Advanced International Studies Program and then Vice-President of the German Society of International Law and Vice-President of the International Studies Association. Former director of the Austrian Institute for International Affairs, he is now member of the Advisory Council of the Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg).

S.E. l'Ambassadeur Heinrich Reimann est originaire de Winterthour (Suisse). Il étudia à Genève et Zurich, université dont il est docteur en droit. Il entra en 1970 au service du Département fédéral des affaires étrangères puis à la Direction du droit international public (DDIP). Après des séjours successifs à Berne, Belgrade puis Paris, il fut nommé chef de la Section de Droit international public en 1981 puis Sous-directeur avec le titre de Ministre en 1984. Il fut nommé Ambassadeur en 1986 et fut accrédité en Iran, en Algérie, et en Mauritanie. Il a été Commissaire de la Conférence internationale pour les victimes de la guerre en 1993, année où il prit la direction de la Division politique II de la Direction politique. Il est Ambassadeur de Suisse aux Pays-Bas depuis 1997.

Professor Adam Roberts is a Professor of International Relations at Oxford University and a Fellow of Balliol College since 1986. From 1968 to 1981 he was Lecturer in International Relations at the London School of Economics and Political Science. From 1981 to 1986 he was a Reader in International Relations and a Fellow of St Antony's College, Oxford. Prof. Roberts has published extensively, and is, among others, Joint Editor of a very valuable book: Documents on the Laws of War (3rd edition, Oxford University Press, 2000). Apart from this, he is also Member of the Council of the Royal Institute of International Affairs. He was elected Fellow of the British Academy in 1990, and in 1997 Honorary Fellow of the London School of Economics and Political Science.

In 1999 he was awarded a three-year Leverhulme Major Research Fellowship for 2000-03.

Major General Anthony Rogers gained his qualification as a solicitor at Liverpool University (UK). He joined the Army Legal Services in 1968, was awarded O.B.E in 1985 and was appointed director of the Army Legal Services with the rank of Major General in 1994, before retiring in 1997.

As a writer, lecturer and consultant on the Law of War, he is Honorary President of the International Society for Military Law and the Law of War (Brussels) and a former Chairman of the Committee for Military Instruction of the International Institute of Humanitarian Law (San Remo). He is Fellow of several academic centres for International Law and Human Rights.

Professor Allan Rosas is Doctor of Law from the University of Turku - Finland (1977). From 1981-86, he was Armfelt Professor of Law at the Abo Akademi University (Finland) and from 1985-95 Director of its Institute for Human Rights. He has represented the Finnish Government at a number of international conferences and meetings and worked as an expert for several Finnish Ministries as well as for national and international organisations.

He is a Principal Legal Advisor of the European Commission. As a Director at its Legal Service, he is responsible for EU external relations, including international trade law, questions of public international law and bilateral treaty relations of the EU. He has published extensively in areas such as International Humanitarian Law, Human Rights Law and Security and Arms Control.

Le Docteur Yves Sandoz est né en Suisse, où il obtint une licence puis un doctorat en Droit (Université de Neuchâtel). Délégué du CICR de 1968 à 1972, il est attaché au siège du CICR à Genève depuis 1975. Après avoir été Directeur du droit international et de la communication, il est actuellement Conseiller spécial

auprès de la Direction du CICR.

Il est spécialiste en Droit international humanitaire et pénal, tant dans le domaine de l'enseignement (Institut international des Droits de l'Homme à Strasbourg, Académie de Droit international à La Haye) qu'en matière de recherche et publications.

Dr Christophe Swinarski studied Law and Economic Sciences at the University of Poznan (Poland) and then in Geneva (Licence ès Sciences Politiques and Doctor's examination).

He worked as an Assistant and Research Fellow at the Faculty of Law of the University of Geneva, at the Graduate Institute for International Studies, and at the Carnegie Endowment for Peace (European centre) in Geneva, before becoming a Lecturer on International Humanitarian Law and Human Rights in several universities worldwide.

He was consultant to several international organisations and became a member of the ICRC Legal Division in 1980-83 and Legal Advisor in 1983-87. He was at the Head of ICRC Regional Delegations in Buenos Aires before being at the Head of the Regional delegation for East Asia.

He is currently a consultant on International Humanitarian Law, Human Rights and Humanitarian Policies to international institutions.

Professor Christine Van den Wyngaert is a Professor of Law at the University of Antwerp where she teaches Criminal Law, Criminal Procedure, Comparative Criminal Law and International Criminal Law. She is also a visiting Professor at the University of Stellenbosch (South Africa). Her research areas include Extradition, Humanitarian Law, Economic Criminal Law and the International Criminal Court among others. She has published extensively on these topics.

She works as an expert for different governmental and non-governmental bodies, including the Commission for the Reform of the Belgian Criminal Procedure Code, the Human Rights League, the International Association of Penal Law, and the European Commission.

Le Professeur Damien Vandermeersch est né à Bruxelles. Il est licencié en droit de la Katholieke Universiteit Leuven (KUL) et de l'Université Catholique de Louvain (UCL), et licencié en criminologie de l'UCL. Il est titulaire d'une candidature supplémentaire en Sciences économiques, politiques et sociales aux Facultés Universitaires Saint-Louis et d'un baccalauréat en Philosophie à l'UCL. Il y occupa un poste d'assistant dans l'Unité de Droit pénal et de Criminologie puis devint Maître de Conférence et titulaire du cours de Droit pénal et de procédure pénale en Criminologie.

Après avoir été avocat au barreau de Bruxelles, il fut nommé juge au Tribunal de Première Instance de Bruxelles, dont il est Vice-Président depuis 1999.

Il est l'auteur de très nombreuses publications, entre autres en matière de Droit pénal et de procédure pénale, de Droit des étrangers, et de Droit international humanitaire.

H.E. Ambassador Otto von der Gablentz was born in Germany where he studied Law in Berlin and Freiburg. Subsequently, he pursued studies and research in politics and sociology at the College of Europe (Bruges), at St Antony's College (Oxford), at Harvard University and at the Research Institute of the German Association for Foreign Policy. In 1959 he joined the German Diplomatic service, serving in Australia and in London as well as at the Foreign Office in Bonn dealing mainly with problems concerning Germany and Berlin and European Political Cooperation. From 1978-1982 he was seconded to the Federal Chancellor's Office in Bonn. He also served as the German Ambassador to the Netherlands (1983-1990), to Israel (1990-1993) and to Russia (1993-1995). He was Rector of the College of Europe from 1996 until June 2001.

Liste des orateurs

Monsieur Jean-Luc DEHAENE
Président du Conseil d'Administration
Collège d'Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgique)

Madame Anne PETITPIERRE
Vice-Présidente
CICR-Genève,
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Madame Sonja BOELAERT-SUOMINEN
Conseiller juridique
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
P.O. BOX 13888
2501 EW Den Haag (The Netherlands)

Monsieur Luigi CONDORELLI
Professeur
Faculté de Droit
Université de Genève
Boulevard du Pont-d'Arve 40
1211 Genève (Suisse)

Monsieur Eric DAVID
Professeur
Université Libre de Bruxelles
Faculté de Droit
CP 137
Avenue Franklin Roosevelt 50
1050 Bruxelles (Belgique)

Monsieur Jean-Paul FALLET
Conseiller diplomatique
CICR-Genève
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Général Raymond GERMANOS
Inspecteur général des armées
Rue Saint-Dominique 14
00450 Armées (France)

Monsieur Thierry GERMOND
Délégué auprès de l'Union européenne
CICR-Bruxelles
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

Monsieur Dieter MAHNCKE
Directeur du Département de Sciences Politiques
Collège d'Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgique)

Monsieur Louis MARESCA
Conseiller juridique
CICR-Genève
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Monsieur David MEDDINGS
Epidemiologiste
CICR- Genève
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Monsieur Hanspeter NEUHOLD
Professor
University of Vienna
Universitatstrasse 2
1090 Wien (Austria)

Monsieur Heinrich REIMANN
Ambassadeur de Suisse à La Haye
Postbus 30913
2500 GX Den Haag (The Netherlands)

Monsieur Adam ROBERTS
Professor
Balliol College
Oxford OX1 3BJ (UK)

Major General Anthony ROGERS
Lauterpacht Research Centre for International Law
Cranmer Road 5
Cambridge (UK)

Monsieur Allan ROSAS
Conseiller juridique principal
Commission européenne
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles (Belgique)

Monsieur Yves SANDOZ
Conseiller spécial auprès de la Direction
CICR-Genève
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Monsieur Christophe SWINARSKI
Expert
CICR-Genève
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Madame Christine VAN DEN WYNGAERT
Professor
Law School
University of Antwerp
Universiteitsplein 1
2610 Antwerp (Belgium)

Monsieur Damien VANDERMEERSCH
Juge d'instruction
Maître de Conférence à l'UCL
Tribunal de Première instance
Palais de justice extension
Rue des Quatres-Bras 13
1000 Bruxelles (Belgique)

Monsieur Otto VON DER GABLENTZ
Ambassadeur
Recteur
Collège d'Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgique)

Liste des participants

Arianne ACKE
Head of the IHL Unit
Belgian Red Cross – Flanders
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgium)

Jean-Pierre ARNOULD
Directeur général
Croix-Rouge de Belgique, Communauté francophone
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgique)

Isabelle ASKOLOVITCH
Secrétariat – CICR Bruxelles
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

James BAXENDALE
First Secretary
British Embassy
Rue d'Arlon 85
1040 Bruxelles (Belgium)

Michael BISHOP
Legal Advisor
General Secretariat of the Council of the EU
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles (Belgium)

Jakub CIMORADSKY
Magister
International Law Department
Ministry of Defence
Tychonova 1
16001 Prague 6 (Czech Republic)

Thierry COPPENS
Chercheur
Croix-Rouge de Belgique, Communauté francophone
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgique)

Manuel CORREIA DE JESUS
Member of the Portuguese Parliament
Member of the NATO Parliamentary Assembly
Place du Petit Sablon 3
1000 Bruxelles (Belgique)

Edmond CORTHESEY
Chef de la Mission du CICR à Paris
Rue de Béri 9
75008 Paris (France)

Wim COUMANS
General Director
Belgian Red Cross – Flanders
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgium)

Zbigniew CZECH
Second Secretary
Polish Delegation to NATO
Boulevard Leopold III
1110 Bruxelles (Belgium)

François DELOOZ
Collaborateur au service de DIH
Croix-Rouge de Belgique, Communauté francophone
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgique)

Christiaan DE NIJS
Vice-President
Belgian Red Cross
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgique)

Gabriel ELORRIAGA
Member of the Spanish Parliament
Member of the NATO Parliamentary Assembly
Place du Petit Sablon 3
1000 Bruxelles (Belgium)

Tristan FERRARO
Enseignant Chercheur
Université de Nice
Institut du Droit de la Paix et du Développement
Rue Clément Roassal 4
06000 Nice (France)

Oliver FOX
Stagiaire – CICR
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

Renaud GALAND
Chef du service de DIH
Croix-Rouge de Belgique, Communauté francophone
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgique)

Hans-Peter GASSER
Rédacteur en chef de la Revue internationale de la
Croix-Rouge
CICR – Genève
Avenue de la Paix 19
1202 Genève (Suisse)

Jose Javier GOMEZ-LLERA
Member of the Policy Unit
General Secretariat of the Council of the EU
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles (Belgium)

Giorgio GUARNERI
Advisor for Information and Communication - ECHO
European Commission
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles (Belgium)

Catherine GUICHERD
Deputy for Policy Co-ordination to the Secretary
General
NATO Parliamentary Assembly
Place du Petit Sablon 3
1000 Bruxelles (Belgium)

Sous-Lieutenant GUIDI
Inspection générale des armées françaises
Rue Saint-Dominique 14
00450 Armées (France)

Carl HALLERGÅRD
Administrator at the Policy Unit
General Secretariat of the Council of the EU
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles (Belgium)

Cindy HANNARD
Stagiaire – CICR
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

Pascale HECKER
Teaching Assistant of the Law Department
College of Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgium)

Alexander HOFFET
Councillor
Swiss mission to the EU
Rue d'Arlon 53, Bte 9
1040 Bruxelles (Belgium)

Christophe HUMPE
Teaching Assistant of the Law Department
College of Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgium)

Stéphane KOLANOWSKI
Juriste au CICR
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

Kurt KUNZ
Minister
Swiss Mission to NATO
Boulevard Léopold III
1110 Bruxelles (Belgium)

Sandy LAMALLE
Stagiaire au Service Juridique
Secrétariat Général du Conseil de l'UE
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles (Belgique)

Josep MALDONADO
Member of the Spanish Parliament
Member of the NATO Parliamentary Assembly
Place du Petit Sablon 3
1000 Bruxelles (Belgium)

Stéphanie MARQUES DOS SANTOS
Stagiaire – CICR
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

Anne-Sophie MASSA
Assistant de recherche en droit pénal
Service de Droit pénal et de procédure pénale
Université de Liège
Boulevard du Rectorat 7, B 33 Bte 10
4000 Liège (Belgique)

Peeter OLESK
Member of the Estonian Parliament
Member of the NATO Parliamentary Assembly
Place du Petit Sablon 3
1000 Bruxelles (Belgium)

Davide ORIFICI
Third Secretary
Swiss Mission to NATO
Boulevard Léopold III
1110 Bruxelles (Belgium)

Véronique PARQUE
Chercheur, Cellule de recherche
MSF Belgique
Rue Dupré 94
1090 Bruxelles (Belgique)

Sofie PICAVER
Desk officer IHL Unit
Belgian Red Cross – Flanders
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgium)

Sara POLI
Teaching Assistant of the Law Department
College of Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgium)

Angela POLLITZER
Desk officer - ECHO
European Commission
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles (Belgique)

Peter STROOBANTS
Chargé de Mission
DG Développement
Collège d'Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgique)

Anton THALMANN
Ambassador
Swiss Mission to NATO
Boulevard Léopold III
1110 Bruxelles (Belgium)

Geneviève TOUSSAINT
Conseiller au CICR
Rue Belliard 65
1040 Bruxelles (Belgique)

François VANDAMME
Professor - College of Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgium)

Ingrid VAN DEN NEUCKER
Chargé de Mission
DG Développement
Collège d'Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgique)

Axel VANDE VEEGAETE
Head International Affairs
Belgian Red Cross – Flanders
Chaussée de Vleurgat 98
1050 Bruxelles (Belgium)

James VAN ORSDOL
Legal officer
NATO International Military Staff
Boulevard Leopold III
1110 Bruxelles (Belgium)

Marc VUIJLSTEKE
Directeur
DG Développement
Collège d'Europe
Dijver 11
8000 Bruges (Belgique)

Philippe WILLAERT
Head of Unit
Directorate General External Relations
European Commission
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles (Belgium)



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

College of Europe - Dijver 9-11 - 8000 Brugge
Tel. 050 44 99 11 - Fax 050 44 98 10
E-mail: collegium@coleurop.be