

No.25, Summer 2002
SPECIAL EDITION

Proceedings of the Bruges Colloquium

*The impact of International
Humanitarian Law on
current security policy trends*

26th-27th October 2001

Actes du Colloque de Bruges

*L'impact du droit international
humanitaire sur l'évolution
des politiques de sécurité*

26-27 octobre 2001



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin



COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

COLLEGIUM

Proceedings of the Bruges Colloquium

*The impact of International
Humanitarian Law on
current security policy trends*

26th-27th October 2001

Actes du Colloque de Bruges

*L'impact du droit international
humanitaire sur l'évolution
des politiques de sécurité*

26-27 octobre 2001

SPECIAL EDITION

Avertissement

Les Actes de ce Colloque ont été rédigés par les orateurs ou par la Délégation du CICR à Bruxelles sur base d'enregistrements audios du Colloque. Ces textes ont alors 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).

Collegium

Stéphane Kolanowski
Yvonne Salmon

Délégation du CICR à Bruxelles

Collegium is published quarterly by the academic assistants and students of the College of Europe. The views expressed in *Collegium* are solely those of the authors and do not necessarily reflect those of the College of Europe. Copyright remains with the authors.

Submissions to *Collegium* are welcomed. Manuscripts for consideration, in English or in French, should be sent in electronic format (Word) by email to: collegium@coleurop.be or on diskette to: Collegium, College of Europe, Dijver 11, Brugge, B-8000, Belgium.

Avant-propos: Discours d'ouverture du Professeur Anne Petitpierre

Vice-Présidente du CICR

C'est pour un moi un grand plaisir d'ouvrir, avec Monsieur le Recteur Akkermans, le deuxième colloque de droit international humanitaire conjointement organisé par le Collège d'Europe à Bruges et le Comité international de la Croix-Rouge. Je tiens particulièrement à remercier Son Altesse Royale la Princesse Astrid, Présidente de la Croix-Rouge de Belgique, d'honorer l'ouverture de ce Colloque de sa présence.

L'expérience du Colloque organisé il y a tout juste un an sur le thème des défis contemporains en droit humanitaire a été très positive. La lecture des Actes de ce Colloque permet d'apprécier l'utilité d'un tel débat. J'avais alors exprimé le souhait que cette réunion puisse être le début d'une collaboration fructueuse. Je suis donc heureuse de voir que le Collège d'Europe et le CICR s'engagent dans cette direction.

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 de thèmes pertinents de droit humanitaire auprès d'un très large public. 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, que de troubles, ou que de guerre; mais la Communauté des diplomates et fonctionnaires nationaux et internationaux, est également un destinataire naturel -et même un public de choix- pour cet effort, dans la mesure où elle rassemble ceux qui sont le plus quotidiennement concernés par le développement et la mise en oeuvre de ce droit.

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

Le droit international humanitaire - ou DIH - né, dans sa version moderne, avec la Croix-Rouge, doit également évoluer constamment. La première des Conventions internationales de droit humanitaire est la Convention de Genève de 1864, portant sur la protection des militaires blessés. Il s'est adapté aux différentes situations de crise que l'on a connues. Le corps central - le noyau dur - du droit international humanitaire d'aujourd'hui est formé des quatre Conventions de Genève de 1949 et de leurs deux Protocoles additionnels de 1977. Mais ces vingt dernières années, il a subi des développements phénoménaux avec l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques et ses Protocoles additionnels, la création par le Conseil de Sécurité d'un Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, la création d'un autre pour le Rwanda, l'interdiction des mines antipersonnel par le Traité d'Ottawa, et enfin 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 ont suscité de vifs débats dans les milieux académiques et politiques, mais ils sont souvent plus connus (en particulier des médias) par les polémiques qu'ils suscitent que par leur contenu. Il est donc essentiel d'en renforcer et d'en 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, à ces situations dites "déstructurées" dans lesquels les intérêts militaires et politiques se mêlent à des intérêts économiques ou parfois mafieux. Ceux-ci posent un réel défi aux organisations humanitaires, mais aussi aux Etats qui veulent imposer ou maintenir un ordre précaire. C'est la mise en oeuvre du droit humanitaire en lui-même qui se heurte à la réticence voire l'hostilité des parties. Mais il n'y a pas que le visage des conflits qui ait 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 étant 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, c'est bien souvent à son refus ouvert ou larvé que l'on assiste de la part de tous ceux pour qui l'agression contre des cibles non combattantes est le meilleur moyen de marquer des points dans le combat.

Les événements tragiques qui ont frappé les Etats-Unis le 11 septembre dernier, et les frappes récentes menées contre un pays, qui est (il faut hélas le rappeler) déjà en guerre depuis 22 ans, ont ouvert une nouvelle phase dramatique de la situation en Afghanistan et dans toute la région. Cette situation ne peut toutefois faire oublier toutes les autres qui pour être moins médiatisées n'en sont pas moins dramatiques. Elle montre à quel point les normes et principes du droit humanitaire sont d'actualité, mais à quel point également leur mise en oeuvre est difficile.

Le Colloque qui s'ouvre aujourd'hui nous donnera l'occasion d'entendre des experts académiques et des praticiens sur des sujets qui nous ont semblé relever d'un intérêt commun aux institutions européennes, atlantiques, et au CICR. Il devrait nous permettre également d'échanger des idées et des opinions personnelles (nul ne doit se sentir ici "institutionnellement" observé). Il devrait enfin permettre de mieux apprécier l'impact véritable des normes et des principes de droit humanitaire sur les politiques de sécurité actuelles.

Dans ce cadre, nous abordons d'abord un sujet général, le droit international humanitaire, que nous pourrions situer dans son contexte juridique, moral et historique, avant d'examiner la pertinence de ses notions pour des organisations internationales et des alliances et déterminer comment et dans quelle mesure une organisation internationale ou une alliance peut être liée par des règles auxquelles seuls des Etats sont parties. La mise en oeuvre de ce droit présente, elle aussi des défis. Prévu pour des situations de conflit armé, peut-il, et si oui dans quelle mesure, éviter qu'un conflit ne s'étende ou ne s'enlise? Peut-il aider à la résolution d'un conflit? Il conviendra aussi de se demander comment ce droit passe de la théorie à la pratique et quels sont, dans l'optique du CICR, actif depuis près de 140 ans dans ce domaine, les défis les plus actuels de sa mise en oeuvre.

Après avoir posé ces jalons, il sera temps de discuter du rôle du droit humanitaire dans la gestion des crises. On l'a dit, la Communauté internationale redouble d'efforts pour éviter ou résoudre les conflits armés. A cet égard, nous nous réjouissons du prix Nobel de la paix qui vient d'être décerné aux Nations

unies et à leur Secrétaire général, et les félicitons pour leur engagement indéfectible en faveur de la paix. Nous aurons la chance d'entendre le Professeur Danilo Türk, Professeur de droit international, mais également Assistant du Secrétaire général des Nations unies pour les Affaires politiques, nous exposer de quelle manière l'ONU intègre le droit humanitaire dans la planification de la gestion d'une crise. Mais l'Union européenne s'engage aujourd'hui dans la voie de "missions humanitaires d'évacuation, ainsi que de tâches dévolues à des forces de combats pour la gestion des crises, telles que le rétablissement de la paix" (les tâches de Petersberg) qu'elle souhaite conformes à sa tradition humaniste. Il est évident que le droit humanitaire trouvera là une place particulière et l'on en discutera. On se félicite d'ailleurs que, cette année, le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne se soit doté d'éminents spécialistes en droit humanitaire. Enfin, un aspect particulier de ces évolutions internationales sera également traité demain matin, c'est celui de l'impact du droit humanitaire dans le cadre d'opérations armées contre le terrorisme international.

Je serai également particulièrement heureuse d'accueillir ce soir le Général Rupert Smith, invité d'honneur du Collège d'Europe et du Comité international de la Croix-Rouge. Le Général Smith a une grande pratique des opérations militaires. Il a servi entre autres dans le Golfe persique et en Bosnie. Il a été grandement impliqué dans la gestion de la crise du Kosovo. Il vous fera part de ses réflexions sur la conduite d'opérations militaires en support du droit.

Toutes ces différentes interventions serviront de cadre aux discussions que le programme nous autorise. Je les souhaite nombreuses, intenses, profondes, mais surtout ouvertes. La richesse de ce Colloque est faite d'une part par la qualité des orateurs présents, mais d'autre part par la diversité des participants. Il est ouvert aux experts comme aux non-spécialistes, c'est ce qui assure son intérêt.

Comme l'année dernière, mais avec plus d'assurance au regard de l'expérience faite, j'émets le vœu que ce colloque se répète et devienne un lieu de rencontre pour tous ceux qui souhaitent que le droit continue à être le seul correctif apporté par la civilisation à la violence suicidaire du monde de la guerre.

Anne Petitpierre

Vice-Présidente du CICR

Collegium

No.25, Summer 2002

SPECIAL EDITION

Prof. A. Petitpierre

Avant-propos: Discours d'ouverture

p. 3

Topic 1: International Humanitarian Law, a structure both simple and complex

Prof. E. David

Introduction au droit international humanitaire

p. 9

Prof. L. Condorelli

Pertinence du DIH pour les organisations internationales et les alliances

p. 25

Topic 2: Specific challenges in implementing IHL

Dr Y. Sandoz

La connaissance et le respect du DIH peuvent-ils contribuer à la prévention des conflits?

p. 41

Mr G. Simpson

Understanding IHL in practice: review of some specific cases

p. 59

Mme A. Ryniker

Défis de la mise en oeuvre du DIH: le point de vue du CICR

p. 71

Panel discussion on *specific challenges in implementing IHL*:

Prof. L. Condorelli, Dr Y. Sandoz, Mr G. Simpson, Mme A. Ryniker -

Panel chaired by **Prof. Dr P.W.C. Akkermans**

p. 83

Keynote speech by **General Sir Rupert Smith**

Reflections on conducting operations in support of the law

p. 91

Topic 3: The role of IHL in crisis management

Prof. Dr D. Türk

Impact of IHL provisions

on the decision making-process in crisis management

p. 97

Mr G.-J. Van Hegelsom

Relevance of IHL in the conduct of Petersberg tasks

p. 109

Prof. M. Cogen

Impact of the Laws of armed conflicts

on operations against international terrorism

p. 121

Panel discussion on the role of IHL in crisis management:

Dr Y. Sandoz, Prof. Dr D. Türk, Mr G.-J. Van Hegelsom, Prof. M. Cogen

*Panel chaired by **Mr J.-P. Fallet***

p. 133

Programme of the Colloquium

p. 141

Curriculum Vitae des orateurs

p. 145

Liste des orateurs

p. 149

Liste des participants

p. 151

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 réglemente la relation entre deux personnes qui s'aiment, à travers le mariage par exemple, pourquoi ne codifierait-on pas la relation de deux personnes, ou deux groupes de 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 (TPI) et bientôt celui de la Cour pénale internationale (CPI) - nous avons à ce jour 43 ratifications¹-, de même que le recours aux législations nationales, comme celles dont est dotée la Belgique, et qui permettent de réprimer les violations les plus graves du droit international humanitaire sur le plan national.

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,

1 En date du 26 octobre 2001

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, et si cette dernière n'a pas émis de réserve à leur rencontre.

Une dernière preuve, s'il le fallait, est l'effet direct de certaines règles de droit international humanitaire, c.-à-d., leur caractère directement applicable à des individus, comme l'a montré la Chambre d'Appel du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), en l'affaire *Akayesu*, à propos de l'applicabilité directe de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève (1^{er} juin 2001, §§ 430 ss.), à des militaires comme à des civils.

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, le juriste estonien du Tsar - 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*, afin d'assurer le respect de règles qui ne sont que des principes moraux élémentaires que l'on retrouve dans la plupart des civilisations et des religions.

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 annexe à la 4^e Convention 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 œuvre 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'est-à-dire 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 *ius in bello* n'exclut toutefois pas l'application du *ius 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.

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.: 2^e guerre mondiale, conflit Iran-Irak, Etats-Unis-Afghanistan...), les guerres de libération nationale (ex.: décolonisation), les guerres de libérations nationales avec occupation étrangère (de type "para-coloniales", par exemple celles menées par l'Autorité palestinienne contre Israël, ou encore par le Timor oriental contre l'Indonésie en 2000), 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 deuxième 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), ou encore 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 2^e 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, ainsi que l'est quiconque se trouvant sur le territoire de cet Etat.

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 plusieurs Chambres du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) doutaient de l'applicabilité à des civils des interdictions portées par l'article 3 commun. Ces Chambres du TPIR estimaient que cette règle ne concerne que les militaires ou les civils ayant des responsabilités envers des militaires. Ainsi, le Tribunal d'Arusha avaient rendu, en première instance, plusieurs jugements sans recourir à l'article 4 de son Statut qui concerne l'applicabilité de l'article 3 commun et du 2^e Protocole de 1977. Cette interprétation étroite et critiquable a d'ailleurs fait l'objet d'un exposé d'*amicus*

curiae par la Belgique devant le Tribunal, développant le caractère directement applicable de ces normes aux civils. Fort heureusement, la Chambre d'Appel de ce même Tribunal a tranché dans ce sens, cassant ainsi l'interprétation malheureuse des Chambres de première instance (*supra*).

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*. Cette règle est d'importance capitale, notamment en ce qui concerne la responsabilité d'un Etat dans le cadre d'un recours à l'usage de la force en contradiction avec la Charte des Nations unies.

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, avec éventuellement certaines restrictions dans ce dernier cas.

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 ! L'article 52 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève définit ce qu'est un objectif militaire, mais l'expérience montre à l'évidence les difficultés d'interprétation de cette règle. L'attaque de la Radio-Télévision Serbe déjà évoquée n'en est qu'un exemple.

- *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: interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants, interdiction des peines collectives, par exemple.

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 actives 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 ! Le Conseil de Sécurité des Nations unies, l'a d'ailleurs rappelé à maintes reprises, notamment dans sa Résolution 242 du 22 novembre 1967 à propos de l'invasion par Israël de la Cisjordanie et de Gaza. De plus, en vertu du principe de normalité, l'occupant doit tâcher de respecter autant que possible les lois de l'Etat occupé.

Et dernier principe, la violation des lois et coutumes de la guerre entraîne à la fois la *responsabilité de l'Etat et des personnes physiques* qui ont enfreint ces

règles, et qui sont dès lors passible de devoir répondre de leurs actes devant des tribunaux nationaux, internationaux, et prochainement devant la Cour pénale internationale.

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

War can be seen to be a human relationship and like any other relationship it can be subjected to legal regulation. The role of the ICRC as guardian of International Humanitarian Law, mechanisms of inquiry and organs such as international criminal tribunals, national implementation measures and soon the International Criminal Court, bear witness to its legal character.

International Humanitarian Law also forms part of International Law, at its source are international treaties, conventions and customary international law, and it should be examined and applied appropriately.

Furthermore certain rules of International Humanitarian Law are directly applicable to individuals. International Humanitarian Law is at the same time straightforward and complex: the most elementary rules are based on minimum standards of humane treatment, however the law is composed of a complex and rich body of texts, which are constantly being added to.

Some basic elements of International Humanitarian Law should be highlighted.

The principle of the equality of belligerents encapsulates the rule that International Humanitarian Law is blind to the legitimacy of the military action: both the instigator of the conflict and the one aggressed, have the same obligations. Likewise the norms of *ius in bello*, i.e. applicable in times of armed conflict, apply equally irrespective of the legitimacy of the cause, or the observance of *ius contra bellum*, i.e. legal norms determining the legality of the use of force.

A second principle is that of variable geometry: International Humanitarian Law is applicable in its entirety to international armed conflict, but finds only partial application in case of an internal armed conflict. However, one principal question which still awaits clarification is at what point external (international) intervention brings a *prima facie* internal conflict into the international realm.

Where there is a non-international armed conflict, a more limited collection of rules applies. At the outset, these norms were limited to the fundamental principles found in common Article 3 of the Geneva Conventions, such as the prohibition of murder, torture, and guarantees of fair trial. These were later added to by Article 19 of The Hague Convention of 1954 on the protection of cultural property, the 1977 Second Additional Protocol to the Geneva Conventions, the revised Protocol on Restrictions on the Use of Mines of 1996, the Statute of the International Criminal Court of 1998 and the Second Hague Cultural Protocol of 1999.

This canon of instruments leads to some discrepancies, for example in the definition of when internal tensions become a true armed conflict, although this complexity is partly explained by the fear of States that by regulating this type of conflict they may encourage insurgencies.

Moreover, although they are the principal subjects and objects of International Law, International Humanitarian Law is not only applicable to relationships between States. In International Law, according to the principle of relativity, a convention is only applicable to a State insofar as it has accepted to be bound by it.

International organisations are not parties to International Humanitarian Law conventions, but insofar as many of the norms promulgated in these treaties are

rules of customary international law, it is possible to view these international organisations as subject to these rules, by virtue of their status as international legal entities. Likewise, national liberation movements and intra-State groups are also subject to this system of law in many ways. When they are present on the territory of a State, intra-State groups may of course be held subject to International Humanitarian Law, via the State concerned. The same applies to private persons because the law is 'self-executing', i.e. the norms are given effect as law in domestic courts.

International Humanitarian Law is born of two contradictory forces: the necessities of war and the necessities of humanity, and this dichotomy is reflected in its substantive rules. Necessity can only be invoked insofar as the laws of armed conflicts allow. Thus an evaluation must be made between the strategic advantages an attack would achieve and the collateral damage it would inflict upon the victims: questions of necessity and proportionality must be weighed.

In case of doubt, the interests of victims must take priority. Their protection is at the foundations of International Humanitarian Law, which is based more on a unilateral engagement towards the victim than inter-State reciprocity. Thus there can be no question of reprisals for violations of rules relating to the conduct of hostilities or International Humanitarian Law.

International Humanitarian Law does not exclude human rights principles: human rights are applicable both in peacetime and wartime, although in the latter case certain derogations are permitted. The principles of the Law of the Hague, the law of armed conflicts, concern those directly exposed to the direct effects of hostilities, as combatants on the battle field, whereas those in the power of the enemy fall under the scope of the Law of Geneva. The Law of The Hague can be broadly summarised by the principles that one may only attack military targets, and the means and methods used must respect certain limitations and comply with the principle of proportionality.

In the Law of Geneva, i.e. International Humanitarian Law, we find the basic principles that those placed within the power of the enemy should be treated humanely and without discrimination.

In an international armed conflict, fighting in accordance with the rules of the conduct of hostilities cannot be considered a 'crime' under the law of the

capturing power: as a prisoner of war the captured combatant has a specific status. The rights of those in the power of the enemy are inalienable; likewise, the victim may not himself renounce certain rights in the hope of receiving better treatment.

One particularly significant principle is that the violation of the laws and customs of war incur both the responsibility of the State and of physical persons and, from that moment on, they are answerable for their actions before national and international tribunals and, once it has been constituted, the International Criminal Court.

In conclusion, while the law of armed conflicts implicitly authorises the killing, injuring and capture of the adversary, it remains law nonetheless, with a prominent place in the international legal order. By regulating violent behaviour it effectively grants a right to assistance and humane treatment to the non-combatant who falls under the protection of International Humanitarian Law.

Highlights of the Question time

What is your opinion of the US government's view that it is not against International Humanitarian Law to use cluster bombs? Likewise the US and many other States are of the view that the use of nuclear arms is not forbidden. There is also the difficulty of applying the laws to a conflict in which everyone knows that the Taliban will mix with the civilian population and take shelter in civilian buildings, then the question arises how one can apply the principles that army should distinguish between civilian population, combatants and non-combatants?

Cluster bombs do not fall under a specific prohibition, although there is a ban on indiscriminate arms - and it is true that a fragmentation bomb may appear to be indiscriminate. However it is not certain that one could call it per se indiscriminate, for example as one could call gas, biological weapons, or other weapons of mass destruction, which one cannot use 'discriminately': where it is impossible to use them with any precision.

If one uses a cluster bomb against a military company, then it is of undoubted effectiveness, because it is composed of many small bombs, each of which contain other projectiles, which go in all directions and if it is not a weapon that

inevitably causes death, recalling the expression used in the St Petersburg Declaration of 1868, i.e. those exposed to this risk being killed, risk being seriously injured, but it is true that compared to a classic bomb it looks like a bomb of this kind, but it is more "efficient" if used in a very targeted way and so it is perhaps not necessarily forbidden in the current state of IHL.

Is the use of nuclear weaponry unlawful? The question was put to the ICJ who gave a judgment on 8 July 1996. They said, that in principle the use of nuclear arms is contrary to International Humanitarian Law, but the court added a surprising phrase, that in case of legitimate defence, when the very survival of the State is in question, then the court did not know if the use of nuclear arms would be forbidden or not.

The first part of the formula is that the use of nuclear arms is illicit in principle - that is the best analysis and this corresponds to a number of resolutions of the General Assembly of the United Nations, which condemned the use of nuclear weapons in 1961 and has condemned the use of nuclear weapons in armed conflict every year since then. These resolutions of the General Assembly can have a legal effect, and that is a good basis for saying that their use is illicit - at least for the States who voted for these resolutions, in fact they are rules which the States have accepted.

It is explicitly forbidden for the Taliban forces to mix with the civilian population, and they are incriminated expressly by the Statute of the ICC Article 8 Paragraph 2. Does that authorise the adversary, the US, to target this military - from a legal point of view, it does.

However one may say that Article 52 of First Additional Protocol to the Geneva Conventions on General Protection of civilian objects, which states that:

1. Civilian objects shall not be the object of attack or of reprisals. Civilian objects are all objects which are not military objectives as defined in paragraph 2.
2. Attacks shall be limited strictly to military objectives. In so far as objects are concerned, military objectives are limited to those objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage.
3. In case of doubt whether an object which is normally dedicated to civilian purposes, such as a place of worship, a house or other dwelling or a school,

is being used to make an effective contribution to military action, it shall be presumed not to be so used.

(although the US is not party to this) this provision is largely an expression of a rule of customary International Law, and by virtue of this status, it would apply to the US. If one can have bombs intelligent enough to recognise the difference between an Afghan combatant and an Afghan farmer, then it might be possible to allow them. However, it should be noted that if for killing an Afghan combatant one must cause considerable collateral damage, for example for every combatant attacked one civilian must die, then it is questionable.

I would like your thoughts on human rights law in armed conflicts, for example Article 15 of the European Convention of Human Rights concerning necessity. What about possibility under human rights conventions of restricting the rights of individuals even more than is allowed under the law of armed conflicts? In this matter I would particularly refer to the protections of those fundamental rights of those accused under the Law of Armed Conflicts, which may be derogated from under Article 15 ECHR.

Article 15(2) ECHR, which finds mirror provisions in Article 4(2) ICPR, and Article 27 American Convention on Human Rights, provides that in case of war or a crisis threatening the very existence of the nation, a part of these rights recognised in the Convention may be suspended except for certain inderogable rights such as the right to life, prohibition of torture or degrading treatment, forbidden retroactive criminal punishment. However, one can find oneself faced by a curious paradox. An internal armed conflict must reach a certain degree of seriousness before IHL applies, if this threshold is not reached, then only human rights law applies. From the position of theory and doctrine, there can be situations where an armed conflict is not sufficiently serious so that the State concerned can claim the applicability of, for example, Article 15 ECHR and so be permitted to ignore certain rights.

Curiously it is a grey area. The individual may be less well-protected from a legal perspective than if it was a situation of an armed conflict, e.g. Common Article 3 of the Geneva Conventions must have open hostilities and if so, one of the inderogable rights is the prohibition of judgments which are handed down by a tribunal which does not conform to the standards of every civilised state, this provision corresponds to Article 6 ECHR and this can in fact be suspended in situations which fall below the threshold required to be called an armed conflict

and one could have trials not in conformity with Article 6 ECHR and the situation would not be sufficiently serious for Article 3 Geneva Convention, would apply. One perhaps could evoke general principles and say that Article 6 should be applicable in situations which are not sufficiently serious for the application of Article 3.

Could we say that Northern Alliance is undertaking a war of national liberation. You mentioned the term "act of war" - is this a legal concept?

Can the attacks on the World Trade Centre be considered to be aggression in terms of general international law? In distinguishing between international relations and IHL, you mentioned that even if the belligerent State fulfils IHL provisions it still incurs international responsibility in sense of general international law as an aggressor. In Article 5 of the Statute of the International Criminal Court, the crime of aggression is incriminated, so there is a collision between the two branches of international law. Is it possible that a State would incur international liability because it has committed an act of aggression under general international law but the president or commander would not incur international individual responsibility?

The Northern Alliance cannot be considered to be fighting a war of national liberation, because we have not recognised the status of Northern Alliance as a 'people' in the sense of the definition in UN General Assembly Resolution 1541 of 1960, i.e. a people which fights against a colonial power.

Although many provinces of Afghanistan are in a state of arbitrary succession from the administrative capital, that is evidently not what the States meant in the resolution.

There is no real definition of 'act of war'. If one simply takes the commentary to Common Article 2 of the Geneva Conventions, any confrontation between the armed forces of two States, would be enough to engage the operation of IHL, regardless of its degree, even if only one shot is fired. I would say that the acts of 11 September are acts of war.

Can one talk of aggression here? There are a number of conditions to be fulfilled for this: one must show that the acts were committed by entities outside of US, and that these were supported by another State, and that this State was the one responsible for the aggression. If one can say that Osama Bin Laden is so involved with the Taliban forces that there is a shared responsibility, then Afghanistan becomes the aggressing State, and one can talk of aggression.

I would say that there is no conflict between the notions of aggression and war crimes, crimes against humanity and genocide, in the Statute of the International Criminal Court. These notions are longstanding. These notions co-exist, but there can be a certain competition between these offences, and may be cumulative.

Individual and State responsibility do co-exist, the State must of course answer to the actions of its organs, but at the same time, the organs of state are composed of individuals and as the Nuremberg Tribunal stated in its judgment of 1946, it is individuals who commit these offences and it thus individuals who should answer to them. Thus there is the responsibility of the State, with as a consequence compensation and reparation under the rules of international law, and the criminal pursuit of individuals who have acted in the name of the State.

Pertinence du Droit international humanitaire pour les organisations internationales et les alliances

Orateur: Prof. Luigi Condorelli

Introduction et prémisses

Le droit international humanitaire est-il pertinent pour les organisations internationales et les alliances? L'on pourrait répondre en un mot à cette question: il l'est ! Mais au-delà de cette évidence, il est bien plus intéressant de se pencher sur les diverses obligations et responsabilités lorsqu'une organisation internationale ou une alliance prend part à un conflit armé. Rappelons tout de même qu'à ce jour une organisation internationale ou une alliance ne peut agir dans le cadre du jus in bello qu'au travers de forces armées nationales, et ce même dans le cas des forces de maintien de la paix des Nations unies dont nous verrons le statut particulier par après.

Le premier élément à souligner à titre de prémisse est que le droit international humanitaire est, ainsi que l'a démontré le Professeur David, une imbrication complexe de droit conventionnel et de droit coutumier, avec cette tendance très poussée que l'on peut appeler de "coutumiérisation" du droit conventionnel: dans le domaine humanitaire, en effet, on constate couramment une très large correspondance entre le droit international conventionnel et le droit international général. Ainsi, par exemple, la Cour internationale de Justice dans son avis de 1996 sur la menace et l'emploi de l'arme nucléaire, a souligné que les quatre Conventions de Genève et un grand nombre des règles du Premier Protocole additionnel à ces Conventions relèvent du droit international général, et donc du droit coutumier; et la doctrine largement majoritaire concorde quant à cette manière de voir.

Cette correspondance relativise grandement la préoccupation classique que l'on exprime souvent face aux situations où l'on a plusieurs Etats et, le cas échéant, organisations internationales impliqués dans un même conflit, à savoir la diversité des obligations de droit humanitaire qui incombent aux diverses parties engagées ensemble dans ce conflit. Une telle préoccupation ne disparaît nullement, mais elle s'allège fortement. Elle s'allège, en particulier, en ce qui concerne les principes sur la conduite des hostilités, mais certes pas, et c'est une évidence, en ce qui concerne des instruments spécifiques, par exemple certains traités réglementant la fabrication, le commerce, la détention ou l'usage de telles ou telles armes particulières.

A cet égard, il est intéressant de mentionner aussi que certains Etats qui ne sont pas parties au Protocole additionnel 1 (1977), tel que - pour en citer un des plus importants, et des plus concernés - les Etats-Unis, ont introduit dans leur doctrine militaire un grand nombre de principes contenus dans le Protocole additionnel 1 et relatifs à la conduite des hostilités. La large correspondance des obligations humanitaires liant l'ensemble des sujets internationaux dépend donc, non seulement du fait que presque tous les Etats sont parties aux principaux instruments conventionnels qu'on peut voir comme représentant en même temps la codification du droit coutumier général, mais également en vertu du droit national d'un grand nombre d'Etats.

Une deuxième prémisse importante à souligner est le caractère "intransgressible" des normes de droit international humanitaire. Ce terme d'"intransgressible" est tiré du langage de la Cour international de Justice en son avis, déjà évoqué, sur la menace et l'emploi de l'arme nucléaire (1996). La Cour ne précise pas ce qu'elle a voulu dire par "intransgressible", mais les opinions séparées ou dissidentes de certains juges indiquent bien qu'ils auraient souhaité que l'on parle de *jus cogens*, alors que l'opposition farouche de certains autres, qui est notoire, a sans doute fait obstacle à l'utilisation de cette terminologie. Probablement, par ce terme peu usuel la Cour a entendu souligner qu'aucune cause justificative, aucune "circonstance excluant l'illicéité" ne saurait être invoquée avec succès pour excuser juridiquement des transgressions aux règles humanitaires, alors qu'il en va différemment la plupart du temps en droit international. Remarquons qu'en revanche le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, à raison à notre sens, n'a pas hésité, dans l'*Affaire Zoran Kupresic*, d'affirmer que tout le droit international humanitaire est essentiellement fait de normes de *jus cogens*. Laissant de côté ces différences de position, il convient de souligner l'accord sur l'idée que les circonstances justificatives ne

peuvent être valablement invoquées en droit international humanitaire: la violation de celui-ci par l'ennemi, la légitime défense, les contre-mesures, etc, ne peuvent permettre de déroger aux normes de droit international humanitaire.

Précisons encore que nous traiterons dans cette contribution au Colloque de Bruges des organisations internationales qui peuvent être, ou qui sont, actives dans un conflit armé, bien que le droit international humanitaire soit finalement pertinent pour toutes les organisations, y compris celles qui n'ont pas de compétence spécifique en matière de gestion de crises ou de défense. Ceci dépend du principe selon lequel le droit international humanitaire ne doit pas seulement être respecté par les Etats (et les organisations internationales) qui seraient directement engagés dans un conflit, mais que ceux-ci doivent aussi le faire respecter par les parties à un conflit auquel ils ne participent aucunement. Relevons à ce propos que la Cour internationale de Justice, dans son arrêt de 1986 en l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, a souligné que l'article 1 commun aux Conventions de Genève (qui consacre justement l'obligation de "respecter et faire respecter" en toutes circonstances les normes humanitaires) correspond à un principe de droit international général, qui de ce fait s'applique à tous les sujets de droit international, et donc aux organisations internationales aussi, bien entendu dans la mesure où celles-ci ont un rôle quelconque, même indirect, à jouer par rapport à un conflit.

Le sujet ici traité embrassant aussi bien les organisations internationales que les alliances, nous exposerons en premier le cas des forces envoyées sous le drapeau des Nations unies, ainsi que celui des Etats autorisés par le Conseil de sécurité, et enfin le cas des alliances avec comme exemple central l'OTAN.

1. Les forces des Nations unies

Comment et pourquoi les forces des Nations unies devraient être concernées par le droit international humanitaire?

Si l'on prend l'élément du "faire respecter", on ne peut que constater combien l'ONU est active en fait de mesures visant à obtenir l'observation du droit international humanitaire par les parties aux conflits. Un des éléments les plus marquant (mais de loin pas le seul) en est certainement la création des deux tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* par le Conseil de Sécurité: leur propre

statut précise d'ailleurs explicitement que leur but est la répression des violations graves du droit humanitaire perpétrées en ex-Yougoslavie et au Rwanda, ces crimes constituant des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Cette même logique explique les raisons du rôle assumé par les Nations unies dans l'élaboration du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, voire dans la mise sur pied de tribunaux pénaux "internationalisés" (Sierra Léone, par exemple).

En somme, l'ONU est désormais incontestablement un des grands acteurs de la politique, de la diplomatie et des opérations veillant à faire respecter le droit international humanitaire. On pourrait soutenir que cette attitude traduit au fond un dérapage, une déviation par rapport à son propre mandat, puisque l'ONU a été créée pour éviter que les conflits n'éclatent et, s'ils éclatent, pour y mettre fin. Les Nations unies n'ont en effet pas été créées pour demander aux belligérants de se battre dans le respect du DIH. Ce dérapage correspond, somme toute, à un aveu d'échec partiel de la mission première des Nations unies.

L'ONU peut également se trouver dans des situations où il ne s'agit pas seulement de "faire respecter", mais de "respecter" le droit international humanitaire, du fait de l'engagement direct de l'organisation dans des conflits. Il convient de distinguer ici, et de traiter l'une après l'autre, deux hypothèses. La première est celle de l'engagement par le biais de forces de l'ONU, les "casques bleus", pour le maintien de la paix: on sait d'ailleurs que souvent de nos jours leur mandat va au-delà du simple "maintien" de la paix, et on observe un développement dans les missions de ces forces les mettant plus fréquemment qu'auparavant dans des situations où elles se retrouvent obligées d'utiliser la force. La deuxième situation est celle des actions menées, avec usage de la force, par des Etats autorisés par une résolution du Conseil de Sécurité. Ainsi, par exemple, dans le cas de l'opération "Tempête du Désert" contre l'Irak, le Conseil de Sécurité a autorisé des Etats à entrer dans une phase conflictuelle, et le cas échéant à employer la force. On sait que, généralement, les résolutions du Conseil de Sécurité utilisent dans ces cas la formule d'après laquelle les Etats (certains, voire tous) sont légitimés à "utiliser tous les moyens nécessaires" afin de parvenir au but prescrit par la résolution pertinente.

1.1 Les forces des Nations unies mêlées à une situation de conflit armé

La circulaire du Secrétaire général des Nations unies du 8 août 1999, entrée en vigueur le jour du 50^{ième} anniversaire des Conventions de Genève - le 12 août

1999, a profondément clarifié la situation du droit humanitaire applicable dans ces cas. Ce document tranche par rapport à la pratique précédente et indique clairement ce que les troupes devront faire, du point de vue du droit international humanitaire, toutes les fois qu'une situation de conflit (ou d'engagement militaire) devrait se produire.

On peut se demander quel principe de la Charte donne au Secrétaire général le pouvoir de légiférer de cette façon. A mon sens, le Secrétaire général a très certainement le droit, le pouvoir, et je dirais même l'obligation de prendre position quant au droit international humanitaire que les troupes onusiennes doivent appliquer, du simple fait qu'il s'agit de la personne qui se trouve au sommet de la hiérarchie de la chaîne de commandement militaire. Il a le devoir de dire, à tous ceux qui dépendent de lui, comment ils doivent se comporter dans les opérations ONU. Ce devoir allant plus loin qu'une simple faculté, il s'agit, à mon sens, d'une véritable obligation.

Certains se demanderont également si le Secrétaire général peut aller au-delà des strictes obligations contenues dans le droit humanitaire. La réponse est sans aucun doute possible affirmative. Et ce, de la même manière qu'un commandant suprême de troupes nationales pourrait décider que ses troupes n'utiliseront pas, par exemple, une arme spécifique, quand bien même l'utilisation de celle-ci serait légale en termes de droit humanitaire. Il est certainement possible de faire plus et mieux que les obligations existantes ne l'exigent.

Cependant, il importe de souligner que la Circulaire de 1999 n'est en fait qu'une reconnaissance progressive et progressiste de principes déjà existants au sein de la Communauté des Etats. Cette Circulaire, document progressif important en droit humanitaire, présente trois éléments remarquables.

Premièrement, on laisse tomber la référence classique aux principes et à l'esprit du droit humanitaire, ainsi que le montre l'article 3:

Dans l'accord sur le statut des forces conclu entre l'Organisation des Nations unies et un Etat sur le territoire duquel une force des Nations unies est déployée, l'Organisation s'engage à faire en sorte que la force mène ses opérations dans l'entier respect des principes et des règles énoncés dans les conventions générales applicables au comportement du personnel militaire. L'Organisation s'engage également à faire en sorte que les membres du personnel militaire de la force aient pleinement connaissance des principes et des règles énoncés dans

ces instruments internationaux. L'obligation de respecter lesdits principes et règles pèse sur les forces des Nations unies même en l'absence d'accord sur le statut de ces forces.

Il n'est pas anodin que dans ce document le Secrétaire générale parle des "règles" du droit international humanitaire, rejetant ainsi l'argument parfois invoqué qu'il serait impossible que l'ONU respecte l'ensemble des conventions vu que cela n'est possible que pour un Etat avec un territoire, un gouvernement, un corps de juges, en bref, une réelle structure étatique. Le Secrétaire général a tranché là-dessus en prenant en compte ces arguments, mais il constate que l'ONU peut respecter le DIH par plusieurs moyens différents.

Ainsi, l'article 4 de cette même Circulaire libelle que
En cas de violation du droit international humanitaire, les membres du personnel militaire d'une force des Nations unies encourent des poursuites devant les juridictions de leur pays.

Certes l'article 4 engage les Etats à veiller au respect du droit international humanitaire, mais dans le même temps on indique qu'il s'agit d'une répression qui importe aux Nations unies, et ce en raison du fait que c'est au travers de la répression des violations par les Etats que l'ONU va s'acquitter de son obligation de faire respecter le droit international humanitaire par les membres des forces onusiennes.

Par la suite, dans le rapport du Secrétaire général du 8 septembre 1999 sur la protection des civils dans les conflits armés, le Secrétaire général insiste sur ce point en indiquant que la répression par les Etats intéresse les Nations unies au plus haut point et que l'organisation doit s'assurer que les Etats l'effectuent.

Ceci met en évidence un deuxième point important, c'est que les membres des forces de maintien de la paix sont à la fois organes de l'ONU, et organes de leur Etat respectif. Il y a donc un double lien de commandement, une combinaison de statuts organiques, puisque les contingents nationaux qui composent une Force des Nations unies continuent d'être assujettis au commandement disciplinaire de leur Etat national respectif, alors que le commandement opérationnel est exercé par la hiérarchie onusienne, et notamment par le Secrétaire général. Il s'ensuit que tant l'ONU que les Etats nationaux des contingents ont la responsabilité du respect du droit humanitaire par les forces en question.

Enfin, le troisième élément essentiel réside dans les dispositions qui doivent être respectées en toute circonstance par les troupes onusiennes. En effet, il est extrêmement intéressant de voir qu'on trouve dans la Circulaire une synthèse des règles du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés internationaux. En somme, dans cette Circulaire, le Secrétaire général commande aux forces armées de l'ONU que, quelle que soit la qualification de la situation dans laquelle se retrouvent les soldats casques bleus, ils devront se comporter selon les règles applicables aux conflits armés internationaux.

1.2 Les Etats agissant avec l'autorisation du Conseil de Sécurité

Venons maintenant au cas de l'autorisation d'emploi de la force octroyée à un ou plusieurs Etats par le Conseil de Sécurité. L'on affirme couramment qu'il revient ici aux Etats de respecter le droit international humanitaire, et que c'est à eux seuls qu'incombe cette responsabilité. C'est un point de vue que l'on peut accepter, mais en relevant toutefois qu'il y a aussi l'obligation de "faire respecter" qui incombe à tout Etat, mais également aux Nations unies, comme à tout sujet de droit international. Cette obligation se trouve ici renforcée, étant donné que les Etats contributeurs de troupes, et ces dernières, se battent non seulement au nom des idéaux onusiens, mais également au nom et sur mandat des Nations unies. L'ONU a donc une responsabilité particulière, une telle mission faisant partie des engagements découlant de la participation de l'Etat contributeur aux Nations unies.

Lorsque cette autorisation est donnée à plusieurs Etats, peuvent alors surgir certains problèmes de coordination dans la mise en œuvre et le respect du droit international humanitaire. C'est là une question qui est à soulever par rapport à toutes les opérations militaires "multinationales", qu'elles soient ou non menées sous l'égide des Nations unies ou d'une autre organisation internationale. Cela nous ramène à la question des alliances, deuxième partie de notre propos.

2. Les forces impliquées dans le cadre d'une alliance

Pour ce qui est de l'OTAN et des alliances en général, la réponse à la question de la pertinence du droit international humanitaire n'est pas problématique. En effet, le droit international humanitaire est pertinent pour tout sujet de droit international, et la question de savoir si l'OTAN est un sujet autonome de droit international ou n'est qu'un mécanisme de coordination de l'action des Etats membres - discussion académique certes fort intéressante - n'influence en rien la réponse à la question posée.

Que l'Alliance soit un sujet autonome ou un organe commun des Etats membres, le droit international humanitaire entre en jeu dans toute opération militaire de l'OTAN, opération qui ne peut par ailleurs être menée qu'au travers des forces armées des Etats membres. En prenant les deux facettes de l'obligation inscrite à l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, celle de "respecter" et celle de "faire respecter", les responsabilités des Etats membres et de l'Alliance en tant que telle sont engagées.

A ce propos, il est intéressant de citer l'ordonnance de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *République Fédérale de Yougoslavie c. 10 Etats membres de l'OTAN* - sachant que le règlement au fond a été remis à une date ultérieure, sans que l'on ne sache à vrai dire si cette date arrivera vraiment un jour. Dans cette ordonnance de 1999 sur les mesures conservatoires, la Cour n'a évidemment pas pris position sur le fond, sauf dans un considérant (paragraphe 19) où la Cour dit :

Considérant que la Cour estime nécessaire de souligner que toutes les parties qui se présentent devant elles [et donc les Etats membres] doivent agir conformément à leurs obligations en vertu de la Charte des Nations unies et des autres règles de droit international, y compris le droit international humanitaire...

La Cour a donc dit que, malgré qu'il s'agisse d'une opération OTAN sous commandement intégré, ce sont les Etats qui se doivent de respecter le droit international humanitaire. La Cour internationale de justice n'a pas pris position sur la question de savoir si l'OTAN est un sujet de droit international, mais elle a bien mis en exergue que lorsqu'une opération OTAN est menée, les obligations des Etats membres qui y participent continuent d'être pertinentes et applicables. Il est d'ailleurs à remarquer que lors des plaidoiries devant la Cour dans cette affaire aucun Etat défendeur n'a essayé de s'abriter derrière l'OTAN, en prétendant qu'une opération militaire de l'organisation engagerait - s'il y a eu violation des principes humanitaires - la responsabilité internationale de celle-ci seulement, et non pas celle des Etats membres qui y participent: la thèse qui a été réfutée par certains (sans que la Cour ait eu l'occasion de trancher là-dessus) est que d'après le demandeur (la RFY) chaque Etat membre devrait répondre de l'ensemble des violations commises par les forces armées agissant sous commandement intégré.

Que signifie l'obligation de "respecter" lorsqu'il s'agit de 10 Etats agissant ensemble, sous un commandement commun, et que peut-être les obligations de droit humanitaire de ces Etats varient?

Une partie de la doctrine (par exemple, le Professeur Daillier) estime que les normes conventionnelles qui doivent être respectées dépendent de l'Etat qui assure le commandement de l'opération. Cet Etat va commander d'agir dans le respect des obligations qu'il a. Personnellement, nous ne nous rallions pas à cette thèse fort surprenante. Comment, en effet, un Etat, du fait d'assurer le commandement de forces alliées conformément aux obligations internationales auxquelles il est tenu, pourrait-il exempter d'autres Etats du respect des obligations auxquelles ces derniers seraient tenus? Ici aussi s'applique à notre sens le principe selon lequel aucune circonstance ne saurait justifier la violation par un Etat de règles de droit international humanitaire qui le lient. En somme, chaque Etat doit respecter les règles et les obligations qui lui incombent, et ce même lorsqu'il se trouve impliqué dans une opération sous commandement intégré. Ceci nous amène à nous distancer de la position du Professeur Daillier, et à affirmer que l'Etat ou l'organisation qui assure le commandement d'une opération doit donner des ordres en tenant compte des diverses obligations des uns et des autres, ce qui se traduira par un commandement respectueux des obligations humanitaires de tous et de chacun. C'est donc au niveau le plus haut, et non pas le plus bas, que le droit international humanitaire devra être respecté.

Enfin, avant de conclure, je souhaiterais brièvement aborder le cas d'une opération menée par des Etats membres de l'OTAN en se coordonnant dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord, mais sans recourir aux services centralisés de l'Organisation (et donc au commandement OTAN).

C'est bien le cas actuel de la campagne militaire en Afghanistan. Ici le Conseil de l'Atlantique Nord - et donc les Etats membres - a déclaré que ce qui était en jeu était bien l'article 5 du Traité de Washington, qui engage les Etats parties à se considérer tous victimes d'une agression dirigée contre l'un d'eux. L'article 5 de ce Traité engage les Etats membres à la légitime défense collective, et signifie que chacun de ces Etats va bien devoir participer à la légitime défense collective, mais il le fera comme il l'entend, c'est-à-dire dans les formes et avec les moyens qu'il choisira. Les structures de commandement de l'Organisation, on le sait, n'ont pas été sollicitées.

Laissant de côté la problématique de la légitimité du recours à la force dans ce cas, à savoir la problématique du *jus ad bellum*, et limitant notre propos au *jus in bello*, il apparaît que chacun des Etats membres participant à l'opération militaire reste bien entendu lié par la totalité de ses propres obligations de droit humanitaire. En plus, sur les autres Etats, mais aussi sur l'OTAN, pèse l'obligation de "faire respecter" ce droit.

Par rapport aux obligations juridiques qui sont applicables dans la crise afghane, le communiqué de presse du CICR daté du 24 octobre appelle toutes les parties au conflit à respecter le droit humanitaire, et leur rappelle leurs obligations. De son côté, l'ONG *Human Rights Watch* a élaboré un argumentaire particulièrement intéressant qu'il a adressé aux Etats-Unis en relevant les règles de droit international humanitaire applicables dans ce contexte. Sans l'évoquer expressément, *Human Rights Watch* souligne le principe de l'obligation de "faire respecter" le droit humanitaire, et précise qu'il y a obligation de ne pas prêter une assistance militaire à des forces armées dont le comportement par le passé a révélé des violations graves et continues du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire. L'ONG précise alors qu'un soutien à de telles forces armées représenterait, en soi, une violation du droit international.

Conclusion

En conclusion, et on l'aura bien compris, la réponse à la question de savoir si le droit international humanitaire est pertinent pour des organisations internationales et des alliances est indiscutablement positive. Cette réponse est positive en s'appuyant aussi bien sur l'obligation de "respecter" les normes et principes du droit international humanitaire que sur l'obligation de "faire respecter" ces mêmes normes et principes.

Summary

International Humanitarian Law is important and relevant for both international organisations and alliances of States. Diverse obligations and responsibilities apply when an international organisation or an alliance takes part in an armed conflict. International Humanitarian Law is a combination of treaty law and customary law, with a tendency for rules promulgated in treaty form to become accepted as customary law. General principles of international law tend to correspond to a great degree with international treaty law. This tendency eases the classical preoccupation of what obligations the many States and international organisations are in a given conflict.

A second important point is to underline the "intransgressible" character of IHL norms: no attenuating circumstances may be invoked in order to derogate from IHL provisions. The principle of respecting and ensuring respect for IHL in all

circumstances is also a general principle of International Law, which is applicable to all international legal entities, including international organisations insofar as they play a role in a conflict, albeit indirectly.

With regard to the “ensuring of respect” for IHL, it is evident that the UN is active with regard to ensuring the observance of IHL by parties to the conflicts. The UN is undoubtedly one of the most influential actors in politics, diplomacy and operations conducted to ensure respect for IHL.

The UN may find itself in situations where it must respect IHL because of a direct involvement in a conflict, although one should distinguish between peace-keeping operations and operations involving use of force.

The UN Secretary General’s Bulletin “Observance by United Nations forces of international humanitarian law” of 6 August 1999 has clarified how IHL is to be applied in this case, indicating clearly how troops must act whenever a conflict or military engagement arises. Notably the Bulletin refers to the “rules” of IHL, rather than the principles in question. The Secretary General states that the UN may respect IHL in various ways. By virtue of Article 4 of the Bulletin, for example, it is evident that the UN will fulfil its obligation to ensure respect for IHL by members of UN forces, via the punishment of violations by States: any transgressions by UN military personnel will incur prosecution in their national courts. This demonstrates how the members of peacekeeping forces are at the same time both organs of the UN and their respective States, with a corresponding dual chain of command. It follows that both the UN and the home States of the participating forces, have the duty to ensure the forces in question respect IHL.

It is interesting to note that, according to the Bulletin, the UN forces must behave according to the laws applicable to armed conflicts regardless of the type of situation in which they find themselves.

With respect to States acting with the authorisation of the Security Council, it should be reaffirmed that while it is the duty of States to respect IHL, the duty to ensure respect for IHL applies to all international legal entities, including the UN. This is particularly significant in situations where contributing States are fighting not only for UN ideals, but also in the name of, and under, a UN mandate. Where such authorisation is given to several States, there may be problems in co-ordinating the implementation of IHL. This problem arises in all

multinational military operations whether conducted under the auspices of an international organisation or not.

Given that IHL is relevant for all subjects of International Law, it is equally applicable to NATO and other alliances. IHL applies to all military operations conducted by NATO, regardless of whether an alliance is an autonomous entity or an organ of the Member States. Moreover it should not be forgotten that such operations can only be conducted by the employment of the armed forces of Member States.

Each State has the duty to respect the rules and obligations incumbent upon them, even if they are involved in an operation under the command of another State or organisation. Likewise, the commanding State must respect the IHL obligations of each and every actor. IHL must be respected and implemented from the top down.

The present military campaign being waged in Afghanistan is a US-led campaign for which the Member States of NATO have said article 5 of the NATO Treaty is applicable, but it was undertaken without recourse to the command structures of NATO. In this situation all of the States involved, together with NATO, are obliged to ensure respect for IHL norms.

Professor Condorelli concludes that, as evidenced by the foregoing exposé, IHL is relevant for international organisations and alliances, both with regard to the obligation to “respect” and the duty to “ensure respect” for norms and principles of IHL.

Highlights of the Question time

The Bulletin of the Secretary-General has given rise to heated reactions by Member States as to the legal quality of the Bulletin as such. I do not share the view that it is a legislative text or a source of law, rather a statement of policy. However I feel there are fundamental mistakes, reflecting the state of the law of armed conflict and the very important principle of the equality of parties. Although an interesting attempt, the Bulletin of the Secretary-General fails to demonstrate the good knowledge of the laws of armed conflict that we should be able to expect, and it may give rise to the difficulty that countries putting forces at the disposal of the UN will be inhibited from so doing by the Bulletin and the quasi-legal obligations embodied therein.

Do you think that we can say that in the Bulletin the Secretary-General asks the UN forces to do something which appears to you to be illegal from the point of view of IHL?

I think that the Bulletin is more than a political declaration, to the extent that the Secretary-General expresses a body of rules which can be found in the instruments, such as those found in the Geneva Conventions of 1949, which are customary rules. It is clear that the UN are, and have always been, bound by customary law, while not necessarily by conventional rules, however the foundation of these conventional rules is found in custom, and a good number of rules in the First Additional Protocol are simply the expression of custom and I think that this Bulletin is nothing else but this. Ultimately even if the Bulletin did not exist, the rules it expresses would apply nonetheless. As in the agreements concluded, for example, between the UN and the States which receive peace-keeping forces, we see that the UN engages itself to respect the goals and principles of IHL, and I think that here we mainly find the written expression of these goals and principles. I find that to say that it is merely a political declaration is to misconstrue it, rather it is the written expression of pre-existing rules.

How is the declaration of the UN Secretary-General to the US and allies concerning their responsibilities, compatible with the general situation in which there are actions by the States which were not authorised by the UN?

We must not forget that the UN was not unconcerned as at least two resolutions were adopted and in these resolutions the right of self-defence was invoked by similar formulations, and various measures were adopted, but the situation was qualified as a threat to peace and not aggression. This appeared to many observers to be contradictory: how can one speak of self-defence when there is no armed aggression, when in the Charter self-defence is bound to armed aggression? Nevertheless what is certain is that with regard to this situation the Security Council spoke of the US acting under collective or individual self-defence, and we also know that the EU in its special summit on this matter, used another formula which is ambiguous and contradictory, because it said that the action of the US is legitimate on the basis of the Security Council Resolution, which is surprising. There is no need for a resolution for self-defence to be taken.

We find ourselves in a context in which the UN is present in a surprising way - a twisted way - from the point of view of the Charter, and in which it has inter-

vened, recognising the right of self-defence. I would like to recall that we have all read the speech of the UN Secretary-General in which, in carefully formulated language, the Secretary-General did not say that the US is acting in self-defence, but rather in the framework of what they have indicated to be self-defence: thus he did not define the situation himself. There is a problem of *ius ad bellum* which is very delicate, but we have to separate it from International Humanitarian Law issues.

Regardless of whether the Charter is respected or not, the *ius in bello* situation remains, and from this point of view it is necessary for all parties to the conflict to take responsibility. The parties to the conflict are not only the US and Afghanistan, but also the UK, Australia, Canada and others. Among the parties there is NATO, because this action takes place in the framework of what NATO has defined as a situation which brings into force the application of Article 5 of the Washington Treaty, and so NATO is among the international actors which must be considered to be involved and so must ensure the respect of international humanitarian law by all parties to the conflict.

You have referred to the Bulletin of the Secretary-General of the UN as a legislative document, are there any precedents in this field? If not what is the basis for the publication of such a document?

With regard to this Bulletin one can ask the question on what basis does the Secretary-General have the power to promulgate an instrument of this kind, which is presented as a kind of digest of international humanitarian law rules, which the peacekeeping forces must respect. The Secretary-General of course has the right and power to identify the rules that military personnel subject to his command observe, these rules are the rules in force. The Secretary-General can thus not exempt anyone from the existing rules, but the ulterior problem remains, could he indicate that the peacekeeping forces of the UN must respect more prohibitions than those which result from IHL? I would answer in the affirmative, not because he has a legislative power, but because he has power of command: he must command peacekeeping forces which are placed under his command and thus by virtue of this he has neither the faculty nor the right, but the obligation, to tell UN soldiers what they should and should not do. Nowhere is it said that a commander of forces cannot order the respect of rules which are more stringent than the existing rules. This is of course permitted.

We can imagine that commanders ask their troops to respect more than the IHL minimums in a particular conflict. With regard to NATO, should I understand that as far as the NATO countries participating in the general action under the auspices of NATO under the obligation to enforce IHL, means that a State should not accept to participate in a common action if all of the forces, e.g. NATO, do not also respect the obligations of that State. Can the State which has ratified the additional protocols as well as the four Geneva Conventions demand, within NATO, that the NATO forces respect this level?

My analysis is based on the following observation: the obligation to enforce respect of the IHL rules is not only an obligation of written law, but also of customary law. The ICJ has stated this, as have many authors. These obligations are imposed on all international subjects. Thus each State must respect and enforce the respect but also every organisation active in the conflict must respect it, and if it is not active it must still make sure that the people she deals with respect IHL. In the ICJ in the case *Yugoslavia v The Ten* Yugoslavia tried to bring an action jointly for all ten States involved for the responsibility of every action undertaken in Kosovo. Without being able to identify who had actually detonated each bomb, each State must assume the responsibility for the whole of the conduct of the alliance in Kosovo. The States, such as Canada, which assumed a position on this, were very clear: such a joint responsibility would require texts and norms to be promulgated, because there are none: not in Article 5, nor any other NATO regulation. Each State can only answer for what it has itself done. All this remains to be discussed. What seems important to me is that no State hid behind the veil of the NATO organisation. This seems important for the future - even in operations under the integrated command of NATO, the States remain responsible for their conduct, not NATO.

The last point - for what are the States responsible? Can we, where ten States which undertake operations together, identify for each the obligations which they must respect, if they are all different? I have mentioned the opinion in which ultimately the commanders decide on the basis of their obligations, but I find it completely unsatisfactory as I have said. In reality if we adopt such a thesis it would mean absolving the States from respecting the obligations from which they cannot be exempted in any circumstances, as Article 1 of the Geneva Convention states. From this I draw another conclusion which is perhaps questionable: i.e. the integrated command or the sole command of the State which assumes the lead of the operation, should give commands which permit all to observe their IHL obligations. If the actions are truly integrated, each

operation must conform to IHL, which is applicable to every State which participates. I think that from the legal viewpoint it is not only a sustainable thesis, but that it is also well-founded on the principles of IHL.

La connaissance et le respect du droit international humanitaire peuvent-ils contribuer à la prévention des conflits armés?

Orateur: Dr Yves Sandoz

Introduction

C'est délibérément que le titre du présent exposé a été mis sous la forme interrogative: *a priori* la réponse à cette question semble d'ailleurs devoir être négative. Créé pour chercher à protéger les personnes qui ne sont pas directement impliquées dans le conflit armé, par des exigences de comportement posées aux combattants et par la limitation de certains moyens et méthodes de combat, le droit international humanitaire (DIH) n'a pas pour vocation de prévenir les conflits.

La question posée n'est toutefois pas de savoir si le DIH est fait pour prévenir les conflits, mais si sa connaissance et son respect peuvent y contribuer. D'où son intérêt, d'autant plus qu'elle nous impose d'entrer plus avant dans les notions de conflit armé, d'une part, de prévention de l'autre.

Le conflit armé est un phénomène complexe, qui a plusieurs phases. Il évolue et peut s'aggraver, s'étendre, s'élargir en faisant entrer en jeu de nouveaux acteurs ou, au contraire, diminuer d'intensité et laisser entrevoir des signes avant-coureur d'une possible solution.

Quant à la prévention, elle peut prendre toutes sortes de formes. Elle peut consister à avertir, alerter, ou même simplement informer des autorités compétentes, voire l'ensemble de la communauté internationale, pour éviter que celles-ci n'évoquent ensuite l'excuse de l'ignorance pour expliquer l'absence de réaction. Mais la prévention peut aller au-delà, en cherchant à précéder, à anticiper les événements par des actions concrètes entreprises pour les

empêcher de se produire¹. Elle peut viser le conflit lui-même ou certains éléments seulement et il s'agit de voir, dans ce cas, si la prévention de certains faits ou actions a un effet d'une certaine consistance sur la prévention globale du conflit. C'est notamment le cas en ce qui concerne le DIH, qui est enseigné pour qu'il soit respecté en temps de guerre, mais dont les principes peuvent aussi conduire à des comportements ou à des actions propres à prévenir celle-ci, comme nous le verrons ci-dessous.

Les actions visant à la prévention des conflits doivent en outre s'analyser en fonction de la situation qui prévaut au moment où elles sont entreprises et c'est sur la base de ce facteur que nous allons tenter d'examiner comment et dans quelle mesure le DIH peut jouer un rôle préventif. Nous distinguerons quatre périodes: les situations de paix; les périodes que l'on peut qualifier de "pré-confliktuelles" du fait de l'existence d'une crise ou d'une grande instabilité; les périodes de conflit armé (dans la mesure où l'on doit aussi considérer la prévention comme une contribution à la résolution d'un conflit ou à sa circonscription); les périodes post-confliktuelles, enfin, presque toujours encore très instables et pendant lesquelles, de ce fait, le risque de voir se rallumer les feux du conflit reste grand.

Nous n'aborderons pas ces quatre périodes dans l'ordre chronologique. Comme le rôle du DIH en temps de paix nous conduit à des considérations générales, nous terminerons par l'examen de cette période. Nous traiterons en premier lieu la période du conflit armé, avant d'aborder les situations "pré-confliktuelles", puis les situations "post-confliktuelles".

1. Rôle préventif du droit international humanitaire pendant les conflits armés

C'est pendant les conflits armés que le droit international humanitaire prend toute sa signification, par des normes qui doivent protéger les populations civiles et les combattants hors de combat (blessés, malades ou prisonniers). L'on peut toutefois aussi considérer le respect ou le non respect des normes du droit international humanitaire dans la perspective de la résolution ou de l'aggravation du conflit. Celui-ci se trouve en effet sur une pente ascendante ou sur une pente descendante et le respect ou le non respect du DIH peut jouer un rôle non négligeable à cet égard.

1 A ce sujet, cf. Kosirnik, René, "De quelques questions sur le CICR et la prévention", Document présenté au "Donor's Support Group", Copenhague, 2-4 novembre 1997. CICR, Genève, 1997.

N'oublions pas tout d'abord que lors d'un conflit armé les parties ont rompu leurs relations et que les normes du DIH sont souvent les seules qui les lient encore. Or l'application de ces normes nécessite un dialogue, que ce soit pour le rapatriement de prisonniers gravement blessés, la recherche de disparus, la transmission de nouvelles familiales ou le passage de secours, pour prendre des exemples facilement compréhensibles. Un tel dialogue se tient souvent à travers le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), dont c'est précisément à cette fin que la communauté internationale a reconnu le rôle d'intermédiaire neutre².

Certes, il n'est pas rare, au vu de la grande diversité des situations contemporaines, que des Etats, ou des mouvements d'opposition, en conflit conservent certains espaces de dialogue autres que celui du DIH. Mais le véhicule que constitue ce droit reste important, notamment dans les conflits non-internationaux.

Or, si le CICR prend garde de ne pas outrepasser son rôle et ne s'engage pas directement dans des actions de médiation, afin de préserver son activité directe en faveur des victimes des polémiques que ne manqueraient pas de susciter de telles actions, il est cependant amené à mettre en contact les parties en conflit pour régler les problèmes d'application du DIH. Or, ce premier contact peut restaurer une certaine confiance entre les parties au conflit et permettre l'amorce de dialogues portant sur les problèmes qui sont à la base de celui-ci. Sans se mêler directement à ces dialogues, le CICR peut alors être amené à organiser des rencontres qui pourraient difficilement se produire autrement. Il est difficile d'évaluer l'impact de telles actions. Il semble en tout cas que ce cheminement a indéniablement joué un rôle dans la solution du conflit du Salvador et qu'il a aussi permis de calmer - hélas seulement momentanément - la situation dans le conflit du Sri Lanka, sans parler de nombreuses autres situations, notamment dans le cadre de conflits en Afrique.

Le rôle du DIH par rapport à l'atténuation ou l'aggravation du conflit ne se limite cependant pas à cette fonction de restauration du dialogue. La violation de normes fondamentales du droit international humanitaire conduit à l'aggravation générale de la situation. Elle peut même devenir, en elle-même, un motif de poursuivre le conflit. Le massacre de prisonniers ou de civils, en particulier,

2 A ce sujet, Le rôle du CICR est mentionné dans les Conventions de Genève et il est précisé dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et Croissant-Rouge, qui sont adoptés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge auxquelles participent les Etats. Cf. article 5, chiffre 2, de ces Statuts: Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 13^{ème} éd., CICR, Genève, 1994, p.436. Pour des précisions historiques et juridiques sur ce rôle, cf. notamment Bugnion, François, Le Comité International de la Croix-Rouge et la Protection des Victimes de la Guerre, CICR, Genève, 1994.

entraîne l'ensemble des populations concernées dans une spirale de méfiance, de peur et de violence dont il devient toujours plus difficile de s'extraire, comme on l'a notamment vu ces dernières années dans les conflits des Balkans et dans ceux de la région africaine des Grands Lacs.

Le non-respect de certaines normes présente par ailleurs le risque d'un élargissement du conflit, notamment si l'on maltraite des ressortissants d'Etats qui ne sont pas encore impliqués dans celui-ci. Il faut relever par ailleurs que des violations graves et massives du droit international humanitaire sont aujourd'hui généralement considérées par le Conseil de Sécurité de l'ONU comme des menaces à la paix internationale, même si elles se produisent dans le cadre d'un conflit non international, du fait des indéniables effets déstabilisateurs que de telles violations provoquent sur les pays voisins, voire sur l'ensemble de la région concernée.

Un autre aspect qu'il convient de mentionner est celui de l'introduction, hélas fréquente, d'enfants dans les forces armées, en violation du droit international humanitaire³. De telles actions ont des conséquences dont on n'a pas encore mesuré toute l'étendue. On réalise aujourd'hui mieux le traumatisme provoqué sur les soldats par la participation directe à des conflits armés et la difficulté pour beaucoup d'entre eux de se réinsérer dans la vie civile⁴. Or, cette difficulté est encore beaucoup plus grande pour des enfants auxquels on a volé leur enfance et qui, jetés très tôt dans le tourment de guerres particulièrement cruelles, n'ont jamais connu une vie "normale". Certains pensent même que ces enfants ne pourront jamais être vraiment réinsérés dans la société civile. Cette situation, outre les drames individuels qu'elle engendre, est donc aussi porteuse d'un grave problème social: tombant dans la criminalité, ces enfants seront, pour les pays les plus touchés par cette pratique, un facteur d'instabilité de très longue durée.

Enfin, et par souci d'honnêteté, il s'agit de ne pas éluder une dernière question. Si l'on a vu le rôle positif que peut avoir la fonction de dialogue engendrée par la mise en œuvre de certaines dispositions du droit international humanitaire, l'on doit à l'inverse se demander si certaines actions humanitaires maladroites ne présentent pas le risque d'aggraver ou de prolonger le conflit.

3 Le DIH interdit la participation aux hostilités des enfants de moins de 15 ans et recommande d'éviter la participation de ceux de moins de 18 ans. Cf. Protocole I de 1977 additionnel aux Conventions de Genève de 1949, art. 77, chiffre 2. A ce sujet, cf. notamment Krill, Françoise, "The protection of Children in armed conflicts", *The ideologies of children's rights*, Kluwer, Dordrecht, 1992, pp347-356; Dütili, Maria Teresa et Bouvier, Antoine, "Protection of children in armed conflict: the rules of international law and the role of the International Committee of the Red Cross", *The International Journal of Children's Rights*, vol.4, 1996, pp.181-188.

4 A ce sujet, cf. notamment Grossman, Dave, *On Killing. The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, Little, Brown and Cie, Boston, New York, Toronto, London, 1995.

C'est surtout dans l'application des normes concernant les secours internationaux qu'un tel risque se présente. Certes il faut réfuter l'argument simpliste qui consiste à dire que l'apport de vivres à des populations en détresse a pu prolonger la résistance de celle-ci, et donc le conflit. C'est peut-être vrai mais la fin rapide d'un conflit n'a pas priorité sur tout et l'on ne saurait prétendre qu'il est admissible pour y parvenir de laisser mourir des milliers d'innocents. Mais la question ne se pose pas en des termes aussi simples.

Le DIH a prévu ces situations et il envisage la mise sur pied d'actions de secours internationales quand les populations manquent de vivres ou d'autres biens essentiels à leur survie. Ces normes ont même été développées dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, de 1977, élargissant tant les bénéficiaires de telles actions (soit désormais l'ensemble de la population civile) que les situations couvertes (soit aussi la propre population d'une partie engagée dans un conflit armé international et l'ensemble de la population affectée par un conflit non international)⁵. Mais le DIH prévoit aussi, tant pour les parties qui laissent transiter des secours par leur territoire que pour les parties en conflit, le droit d'exiger des contrôles sur la distribution des secours, de sorte que l'on puisse garantir qu'ils parviennent bien à leurs destinataires légitimes⁶.

Or, il faut bien le reconnaître, cette exigence pose un problème qui n'est pas encore parfaitement résolu. Vu l'envergure de certaines actions d'assistance, un strict contrôle de l'affectation ultime de l'ensemble des secours est pratiquement impossible. Les rations sont distribuées pour certaines périodes et il est bien difficile de garantir que des biens distribués à des familles ne sont pas ensuite réquisitionnés ou pillés. Il a donc fallu affiner les concepts et c'est davantage par un contrôle de l'état sanitaire des populations, notamment celui des enfants, que l'on peut vérifier que les biens apportés par les actions d'assistance bénéficient de manière satisfaisante à leurs ayant-droit. Pour éviter le pillage de convois d'assistance, la préférence a par ailleurs été donnée, dans la mesure du possible, à des actions de proximité. Enfin, au vue de la durée de certains conflits, les actions ont été pensées dans le long terme et priorité a été donnée à la réhabilitation, à la distribution d'outils et de semences en vue de permettre aux populations de retrouver leur autonomie⁷.

5 Cf. Protocole additionnel I de 1977, art. 69-71 et Protocole additionnel II, art. 18.

6 Cf. art. 23, al.2 et 3 et 59, al. 4, de la IV^{ème} Convention de Genève de 1949 et art. 70, chiffre 3, du Protocole additionnel I de 1977.

7 A ce sujet, cf. notamment Mourey, Alain, "Approches nutritionnelles des actions d'assistance du CICR en situation conflictuelles", *Revue suisse de médecine militaire et de catastrophes*, vol 66, mars 1989, pp. 23-30; Grunewald, François et al., *Entre urgences et développement: pratiques humanitaires en question*, Karthala, Paris, 1997.

Les grandes actions d'assistance et la présence nombreuse d'expatriés disposant d'importants moyens financiers présentent en outre une dimension économique et politique qui doit être prise très au sérieux et requiert beaucoup d'attention de la part des organisations impliquées.

Sur le plan économique, la distribution gratuite de biens peut nuire à la possibilité de relancer l'économie locale, qui butte contre cette "concurrence déloyale". Dans certains pays pauvres, les actions d'assistance peuvent en effet avoir un impact qui est loin d'être négligeable sur l'économie globale du pays. D'où justement l'importance, en dehors des phases d'extrême urgence, de donner la priorité à des actions permettant à cette économie de renaître⁸.

Sur le plan politique, l'on ne doit pas non plus se cacher que certains "seigneurs de la guerre" se trouvent fort bien dans des situations de grande instabilité et, de surcroît, réussissent souvent à tirer bénéfice des biens importés par les organisations humanitaires. La présence de ces organisations pourrait donc, en ce sens, contribuer à prolonger des situations conflictuelles qui perdurent parfois pour ces raisons davantage que pour les motifs idéologiques qui étaient à leur origine.

L'on ne doit donc pas se cacher ces aspects négatifs de l'action humanitaire, qui ont été mis en exergue du fait du développement, depuis le conflit du Nigéria (Biafra) à la fin des années soixante, d'actions de secours de très grande envergure et de la multiplication des organisations - intergouvernementales ou non gouvernementales - engagées dans les actions d'urgence. Une réflexion s'est développée au sein de ces organisations. Elle a abouti à l'élaboration de codes de conduite⁹, à un souci accru de mieux s'adapter aux conditions locales et de s'appuyer davantage sur du personnel indigène, à des actions de formation et de coordination, mais elle doit certainement se poursuivre, la grande diversité des actions demandant une vigilance constante.

La reconnaissance du problème ne doit toutefois pas conduire à des excès inverses et à rejeter toute aide humanitaire internationale. On a affirmé qu'il y avait des situations dans lesquelles il valait mieux ne pas agir si certaines conditions de base n'étaient pas remplies¹⁰. C'est probablement vrai dans

8 A ce, cf. notamment Jean, François, et Rufin, Jean-Christophe (éds.) Economie des guerres civiles, Hachette, Paris, 1996.

9 A ce sujet, cf. notamment "Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisation non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe", Revue internationale de la Croix-Rouge, No. 817, janvier-février 1996, pp. 124-135.

10 En ce sens, cf. par exemple Maren, Michaël, The Road to Hell, The ravaging effects of foreign aid and international charity, The Free Press, New York, 1997.

quelques cas extrêmes. Mais les problèmes rencontrés, s'ils doivent aiguïser l'esprit critique, ne devraient toutefois pas conduire à affaiblir l'indispensable soutien gouvernemental et populaire donné à des actions internationales qui restent essentielles dans de très nombreuses situations. En réalité, la question qui se pose le plus souvent n'est pas tellement si oui ou non il faut agir, mais comment le faire. Or dans ce domaine, comme dans tous les autres domaines du DIH évoqués ci-dessus, une action bien pensée peut certainement avoir un effet positif sur l'issue du conflit armé.

2. *Rôle préventif du droit international humanitaire dans les situations pré-conflituelles*

C'est peut-être dans ces situations que l'apport du droit international humanitaire à la prévention du conflit lui-même est le moins évident. Le conflit étant imminent, les tentatives pour l'éviter doivent porter sur les causes profondes qui sont à l'origine des tensions existantes et ce sont sur celles-ci que doivent porter les tentatives de médiation ou de conciliation qui peuvent encore être entreprises.

Par ailleurs, voyant augmenter les risques d'un conflit, le CICR, dans son rôle de gardien du droit international humanitaire, concentrera ses efforts sur le rappel des obligations qu'impose le droit international humanitaire à tout combattant et du devoir qui incombe aux parties potentielles au conflit qui se profile d'instruire en conséquence les membres de leurs forces armées. S'il offre ses services, ce sera alors pour contribuer à cet effort de formation, mais en évitant soigneusement de se mêler du débat politique, afin de rester acceptable par chacun et de préserver sa capacité d'agir pendant le conflit. Un bon exemple de ces "conflits annoncés" est celui de la guerre du Golfe, avant laquelle le CICR avait fait la tournée des principaux pays qui allaient vraisemblablement s'engager pour rappeler les obligations essentielles imposées par le DIH. Cela toutefois, bien évidemment, avec beaucoup de discrétion et de circonspection pour éviter de faire perdre leur crédit aux derniers efforts encore entrepris pour éviter l'usage de la force armée.

Certes, certains principes et règles du DIH sont communs avec ceux des droits de l'homme et il est des comportements inadmissibles en temps de guerre - telles la torture ou des pratiques terroristes - qui le sont *a fortiori* en temps de paix. La mise en lumière de ces règles et principes dans une situation pré-conflituelle peut donc, à cet égard, constituer une utile mise en garde par

rapport à de tels actes. Mais la vertu dans le long terme des principes du DIH comme facteur de prévention ne peut pas réellement jouer sérieusement son rôle à ce stade d'évolution.

Dans ces circonstances, plus que le DIH lui-même, ce sont d'éventuelles actions de coopération qui peuvent être envisagées pour jouer un rôle "pacifiant", tel un séminaire mettant en présence, quand c'est encore possible, des représentants des protagonistes potentiels, ou des contacts entre des Sociétés nationales de Croix-Rouge ou de Croissant-Rouge¹¹.

3. Rôle préventif du droit international humanitaire dans les situations "post-confliktuelles"

Cette question est assez complexe car il s'agit d'abord de savoir si l'on se trouve réellement dans une situation que l'on peut qualifier de post-confliktuelle. La frontière entre la guerre et la paix est en effet aujourd'hui moins claire sur le plan international du fait de la mise hors la loi de la guerre et de l'absence, le plus souvent, de déclaration de guerre formelle et d'armistice. La frontière entre des troubles intérieurs et un conflit armé non international n'est pas non plus délimitée très clairement. En réalité on se trouve souvent en situation de "ni guerre ni paix".

Le droit international humanitaire a bien prévu, sur le plan international, certaines situations de ce type dans les cas d'occupation: la quatrième Convention de Genève continue de s'appliquer intégralement encore un an après la fin des opérations militaires et un certain nombre d'articles continuent de s'appliquer aussi longtemps que dure l'occupation¹².

Mais il est d'autres situations sur l'analyse et la définition desquelles l'on peut avoir des hésitations, qui sont d'ailleurs aussi présentes au sein du Mouvement

11 On notera en particulier, à cet égard, la Résolution XXI de la XX^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, 1969, qui "recommande qu'en cas de conflit armé ou de situation constituant une menace pour la paix, le CICR, en cas de nécessité, invite les représentants des Sociétés nationales des pays intéressés à se réunir avec lui, ensemble ou séparément, pour examiner les problèmes humanitaires qui se posent à étudier, avec l'accord des Gouvernements intéressés, la contribution que la Croix-Rouge pourrait apporter à la prévention du conflit ou à la réalisation d'un cessez-le-feu ou à l'arrêt des hostilités". Manuel cité note 2, pp.662-663.

12 Cf. article 6, al.3, de cette Convention.

de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le CICR étant chargé de coordonner l'action de celui-ci en temps de conflit armé et la Fédération internationale des Sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge (ci-dessous: la Fédération) devant coordonner les efforts entrepris pour aider la Société nationale locale à se reconstruire et à contribuer au développement du pays dans les phases post-confliktuelles¹³, le moment de passer le flambeau fait parfois l'objet de discussions délicates. En outre, même quand des accords formels sont trouvés, l'on ne rétablit pas du jour au lendemain un climat de paix véritable entre des pays qui se sont entre-déchirés, et encore moins à la suite de guerres internes. Il faut du temps pour que la confiance revienne et le chemin est parfois long entre la paix des traités et celle des cœurs. Bref, les situations post-confliktuelles doivent être suivies avec beaucoup d'attention, à l'image de ces incendies qui viennent d'être éteints mais sous la braise desquels couvent encore des flammes prêtes à renaître à tout moment.

Or si les acteurs humanitaires ont indéniablement une grande responsabilité à cet égard, notamment en assurant une bonne liaison entre les actions d'urgence et les actions de développement (qui sont presque toujours nécessaires dans ce type de situations), la question qui nous est posée est plus précisément celle de savoir si le DIH joue un rôle. C'est certainement le cas.

D'abord, certaines de ses dispositions, outre celles concernant l'occupation mentionnées ci-dessus, restent applicables un certain temps après le conflit armé. C'est notamment le cas, lors des conflits internationaux, des dispositions concernant les prisonniers de guerre, qui doivent en principe être rapatriés sans délai¹⁴. La bonne gestion d'une telle disposition est essentielle pour rétablir un climat de confiance entre des Etats qui étaient en guerre. Or elle peut être particulièrement délicate car certains prisonniers craignent de retourner dans leur pays, parfois non sans raison, comme l'histoire l'a tragiquement démontré¹⁵. Refusant d'être rapatriés, des prisonniers chercheront à obtenir un asile qui ne leur sera pas forcément facilement accordé. Ces situations, outre les tensions qu'elles engendrent entre les Etats concernés, ont laissé des prisonniers séparés de leur famille des années encore, avec tous les drames humains que cela représente. Parfois aussi des prisonniers sont gardés comme monnaie

13 A ce sujet, cf. "Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du 26 novembre 1997", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Mars 1998, No.829, pp. 169-186.

14 Cf. article art. 118 de la III^{ème} Convention de Genève de 1949.

15 A ce sujet, cf. notamment Shields-Delessert, Christiane, Release and repatriation of prisoners of war at the end of active hostilities, A study of Article 118, paragraph 1, of the Third Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, Schulthess, Zurich, 1977.

d'échange, en violation flagrante du DIH, envenimant alors à nouveau les relations entre les anciens belligérants, au détriment des prisonniers et de leurs familles. La bonne gestion de ce dossier et une mise en oeuvre intelligente de cette disposition du DIH sont donc essentiels dans ces périodes post-confliktuelles.

Un autre exemple d'une disposition qui s'applique après le conflit est contenu dans le Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II) de la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques. L'article 9 de ce Protocole demande en effet aux Parties au conflit, "après la cessation des hostilités actives" de s'efforcer de conclure des accords pour faciliter l'enlèvement ou la neutralisation des mines placées pendant le conflit. Là aussi, une coopération efficace et constructive, dans le respect de cet article, peut être un geste déterminant pour rétablir la confiance.

Les dispositions concernant les personnes disparues et décédées sont elles aussi applicables au-delà du conflit, notamment en ce qui concerne la recherche des personnes disparues, l'entretien et l'accès aux tombes ou le rapatriement des restes des personnes décédées¹⁶. Tous ces domaines sont d'une grande portée sur le plan émotionnel et humanitaire et leur gestion a bien évidemment des incidences sur le climat régnant entre les ex-belligérants.

Les dispositions applicables aux conflits internes sont beaucoup moins détaillées mais l'une d'entre elles est particulièrement intéressante par rapport à la question qui nous occupe. L'article 6, paragraphe 5, du Protocole additionnel II de 1977 dispose en effet comme suit: "A la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues".

Cette disposition nous rappelle une des différences principales qui subsiste entre le DIH applicable dans les conflits internationaux et celui qui est applicables dans les conflits internes. Dans les conflits internationaux un prisonnier de guerre est en quelque sorte "neutralisé", par sa détention, pendant la durée du conflit, mais il n'est pas puni pour sa participation à celui-ci. Ce n'est pas le cas dans les conflits internes, dans lesquels la subversion contre le gouvernement peut être punie.

16 Cf. art. 32-34 du Protocole additionnel I de 1977.

Lors de conflits internes, le CICR a plaidé à diverses reprises la clémence dans des cas de condamnations à mort pour ce motif. Ces condamnations ne sont pas exclues par le droit international mais il est facile de comprendre que des exécutions pour ces motifs sont un facteur d'aggravation de la situation et, notamment, font courir un risque considérable de représailles sur les soldats gouvernementaux capturés par la partie dissidente. C'est en fait toute l'application du DIH qui risque alors d'être mise en péril.

Le DIH ne se mêle toutefois pas directement de cette question pendant les conflits. Il est à relever d'ailleurs que, même dans les conflits armés internationaux, il n'exclut pas la peine de mort pour les crimes de guerre¹⁷. La disposition de l'article 6, encore que peu contraignante, est néanmoins d'un grand intérêt dans la mesure où elle marque bien la compréhension, de la part du législateur, qu'il est important de consolider une paix formelle par des mesures propres à rétablir la confiance et que la clémence du vainqueur fait partie de celles-ci.

Il faut toutefois souligner que le sens de cette disposition, même si ce n'est pas explicitement indiqué, est de viser les actes de subversion mais non les crimes de guerre. Prendre les armes contre un gouvernement en place est une chose, piller, violer, massacrer des innocents en est une autre. La tendance actuelle de plusieurs Etats à prendre beaucoup plus au sérieux la compétence juridictionnelle universelle pour les crimes de guerre et l'adoption à Rome, en 1999, du statut d'une Cour pénale internationale met en lumière cet aspect du problème.

Cette tendance s'est en effet traduite, outre la reconnaissance de l'imprescriptibilité des crimes de guerre, par la décision novatrice de considérer aussi comme de tels crimes des actes commis lors de conflits armés non internationaux. Prise dans la foulée du tribunal pénal *ad hoc* créé pour punir les crimes commis dans le contexte de l'ex-Yougoslavie, la décision d'inclure de tels crimes dans le statut de la Cour pénale internationale met en effet en lumière le fait que le pardon "pacifiant" doit porter sur l'engagement politique mais non sur des crimes dont la reconnaissance et la punition sont au contraire nécessaires pour rétablir une paix véritable entre des populations qui s'étaient entre-déchirées.

Lors de l'élaboration de principes sur la juridiction universelle, un groupe de juristes et de praticiens du droit international réuni à Princeton a d'ailleurs admis

17 La III^{ème} Convention de Genève - art.100 et 101 - et le Protocole additionnel I - art. 76 par.3 et 77, par.5 - restreignent les possibilités de prononcer la peine de mort et les personnes auxquelles celle-ci peut être appliquée mais ils n'interdisent pas totalement cette peine.

ce point de vue, même si certains des participants ont tout de même exprimé le souci que la compétence juridictionnelle universelle soit utilisée à bon escient et ne nuise pas aux efforts entrepris pour parvenir à la réconciliation nationale¹⁸.

Bref, on le voit, plusieurs dispositions du DIH s'appliquent encore juste après les conflits armés et l'observation de ces règles à cette période est un élément important dans l'effort de réconciliation et de pacification.

Nous nous permettons toutefois de déborder tant soit peu de notre sujet pour souligner que la responsabilité de la communauté internationale ne se limite pas uniquement à veiller à la mise en œuvre des règles du DIH qui restent applicables après le conflit. L'action d'urgence entreprise pendant celui-ci s'est parfois étendue sur une longue période et a ainsi permis l'édification d'établissements hospitaliers et de centres orthopédiques: la reprise de tels établissements est essentielle. Les enfants qui ont été abusivement utilisés en tant que combattants doivent être autant que possible réintégrés à une vie normale, ce qui demande un effort considérable. Les soldats doivent être désarmés et il s'agit pour eux aussi d'entreprendre des mesures de recyclage. Les personnes violées ou violentées doivent être soutenues... A travers ces exemples, nous voulons insister sur le fait que cette période de transition demande un très gros effort de la communauté internationale, aussi bien pour reprendre les activités humanitaires entreprises et les intégrer dans des plan de développement que pour réparer les dommages humains et matériels considérables que provoquent tout conflit armé, on ne le rappelle jamais assez¹⁹. Le respect scrupuleux des dispositions du DIH qui restent applicables fait certes partie de cet effort global, mais il n'en est qu'une composante. Et l'on doit regretter très souvent que, les projecteurs de l'actualité se détournant de la situation après le conflit, cet effort s'essouffle rapidement et ne suffise pas au rétablissement en profondeur de la situation.

4. Rôle préventif du droit international humanitaire dans les situations de paix

Nous avons vu que la bonne application du droit international humanitaire, à des degrés divers, joue un rôle préventif dans les trois situations que nous avons

18 Cf. The Princeton Principles on Universal Jurisdiction, Program in Law and Public Affairs, Princeton University, Princeton, New Jersey, 2001.

19 On se référera avec profit, à ce sujet, aux résultats de la vaste enquête organisée par le CICR auprès de populations affectées par les conflits armés: *The People on War Report, ICRC worldwide consultation on the rules of war*, Report by Greenberg Research, Inc., ICRC, Geneva, October 1999.

examinées ci-dessus. Or cette bonne application dépend avant tout des efforts qui auront été fournis en temps de paix déjà pour transmettre la connaissance de ce droit à ceux qui devront le respecter si un conflit éclate. Cela signifie un engagement de l'Etat dans différents domaines, tel l'élaboration de lois nationales de mise en œuvre, notamment dans le domaine pénal, ou la mise en place de programmes de formation dans les écoles et les armées.

Mais pour qu'un Etat accepte de fournir ou d'encourager de tels efforts, il faut qu'il prenne le DIH-, et les obligations qui en découlent, au sérieux. On cite souvent Hersh Lauterpacht, qui avait mentionné le droit international comme "le point de dissolution" ("the vanishing point") du droit et le DIH comme "le point de dissolution" du droit international. Cette vision du DIH doit absolument changer. De fait, elle tend effectivement à se modifier. La mobilisation actuelle contre l'impunité des grands criminels de guerre et la répression de ceux-ci sur la base de compétence juridictionnelle universelle pour les crimes de guerre ou dans le cadre de Cours pénales internationales ont incontestablement renforcé la crédibilité de ce droit. Ce courant a par ailleurs provoqué, dans nombre de pays, un réexamen des dispositions pénales internes en vue d'assurer leur compatibilité avec les exigences du DIH. Les réunions organisées par le CICR sur cette question des législations nationales de mise en œuvre du DIH dans le domaine pénal ont d'ailleurs rencontré beaucoup de succès²⁰. Dans le domaine de la diffusion du DIH dans les écoles et de la formation des armées à ce droit, l'état d'esprit a également indéniablement changé ces dernières années, même s'il reste encore beaucoup de progrès à faire.

Cela dit, si ces efforts fournis en temps de paix ont un effet préventif, c'est d'abord à travers l'application du DIH dans les situations conflictuelles ou post-conflictuelles. C'est donc plutôt de la prévention des violations du DIH qu'il s'agit, plus que de la prévention des conflits eux-mêmes. On doit dès lors se demander si, au-delà de cet effet, la connaissance et le respect du DIH jouent en tant que tels un rôle préventif par rapport à l'éclatement possible de conflits, c'est-à-dire s'ils ont un effet stabilisateur dans le long terme.

Je pense que l'on peut également répondre positivement à cette interrogation. Quand on enseigne les rudiments du droit international humanitaire dans les écoles, notamment à des enfants ou à des adolescents, l'on ne peut se contenter

20 Cf. Pellandini, Cristina, éd., Répression nationale des violations du droit international humanitaire (système romano-germanique), Rapport de la Réunion d'experts (Genève, 23-25 septembre 1997), CICR, Genève, 1998; et Segall, Ann, éd., Punishing Violations of International Humanitarian Law at the National Level, Drawing on the proceedings of a meeting of experts (Geneva, 11-13 November 1998), ICRC, Geneva, October 2001.

de le faire en rappelant ce qu'ils devraient faire en situation de conflit armé. Ce qu'il faut mettre en exergue, c'est que le droit international humanitaire se fonde sur des principes universels qui doivent être respectés même en temps de guerre, donc *a fortiori* en temps de paix. Or l'on peut tirer en tout cas trois principes fondamentaux sur lesquels s'est construit le DIH, comme quelques personnalités internationales l'ont relevé dans un appel qu'elles ont lancé à l'occasion du cinquantième anniversaire des Conventions de Genève, le 12 août 1999²¹: la compassion pour ceux qui souffrent; le respect de la dignité humaine; et la solidarité.

Ces principes sont présents tout au long des Conventions de Genève. On les retrouve d'ailleurs déjà tous les trois dans le premier article spécifique de la première Convention (après les articles communs aux quatre Conventions) soit l'article 12. Cet article demande en effet que les blessés ou malades soient traités et soignés avec humanité (principe de la compassion pour ceux qui souffrent); qu'ils ne soit fait entre eux aucune distinction défavorable basée sur le sexe, la race... ou tout autre critère analogue (principe du respect de la dignité); et que la Partie au conflit qui serait obligée d'abandonner ces blessés laisse une partie de son personnel et de son matériel sanitaires pour contribuer à les soigner (principe de solidarité).

La lecture des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels avec ces principes en tête nous démontre la forte présence de ceux-ci tout au long de ces textes. On ne saurait en faire ici une analyse détaillée mais nous souhaitons néanmoins l'illustrer par quelques exemples supplémentaires: les règles concernant les personnes disparues, que l'on est tenu de rechercher eu égard aux tragiques problèmes humanitaires que ces disparitions représentent pour leurs proches; celles imposant le marquage, l'entretien et l'accès aux tombes des personnes décédées; les prescriptions concernant les personnes détenues (prisonniers de guerre ou internés civils), qui interdisent toute discrimination défavorable et exige du détenteur qu'il autorise les détenus à pratiquer leur religion; les règles sur les secours internationaux, qui encouragent des actions d'assistance internationale quand les parties au conflit ne sont plus en mesure d'assurer aux populations les biens essentiels à leur survie.

Connaître et respecter ces principes, pour revenir à notre question initiale, c'est-à-dire les assimiler, les absorber, les accepter profondément et le manifester dans son comportement, contribue certainement à maintenir la paix, je crois que

21 On trouvera le texte de cet appel dans: Bannières, 50 ans des Conventions de Genève, Editions Zoé, Genève, 1999.

l'on peut l'affirmer. Tant il est vrai que si l'on analyse les conflits, l'on s'aperçoit que le non respect de l'un ou plusieurs de ces principes fait presque toujours partie des causes profondes qui sont l'origine de ceux-ci.

Bien sûr, il ne s'agit pas non plus d'être simplificateur et de prétendre que ces principes sont la panacée, car ils ne suffisent pas à donner réponse aux problèmes concrets qui se posent à tout gouvernement. La compassion pour ceux qui souffrent ne permet pas à elle seule de tracer les limites d'une politique d'asile; le respect de la dignité de chacun ne donne pas réponse à la question de savoir jusqu'où la tolérance de certaines pratiques culturelles de personnes accueillies sur un territoire met en danger la propre culture, voire l'ordre public du pays d'accueil; le principe de solidarité ne définit pas qui, comment et jusqu'où contribuer au développement de pays pauvres.

Mais il est essentiel que ces principes restent présents dans les débats sur de tels sujets. Et que leur enseignement, ou plutôt leur transmission (car ces principes ne doivent pas être seulement connus, mais assimilés), commence déjà dans les écoles et dans les préaux de celles-ci²².

J'aimerais enfin souligner un dernier aspect de l'utilité du droit international humanitaire pour fortifier une situation de paix. Prendre au sérieux les obligations du droit international humanitaire, on l'a vu, implique dès le temps de paix d'entreprendre plusieurs actions, notamment sur le plan de la formation et pour l'adaptation de la législation nationale. Ce faisant, l'on contribue à démentir l'affirmation de Hersh Lauterpacht citée ci-dessus en ne faisant plus du droit international humanitaire le parent pauvre du droit international.

Mais je crois que l'on peut aller plus loin. S'appliquer scrupuleusement à mettre en œuvre le DIH, c'est aussi démontrer son respect pour le droit international en général et donc, en ce sens, contribuer à démentir la première partie de l'affirmation de Hersh Lauterpacht. Or la consolidation et le développement du droit international sont essentiels dans le monde actuel, qui fait face à des problèmes - dégradation de l'environnement, épuisement des ressources naturelles, surpopulation et migration, criminalité organisée, terrorisme... - que les Etats ne peuvent résoudre que s'ils sont unis et se conforment aux règles internationales qui existent et qui, pour une bonne part, doivent encore être élaborées.

22 On suivra avec intérêt, à cet égard, l'effet des modules pédagogiques pour adolescents préparés par le CICR, en collaboration avec la firme "Education Development Center", à l'intention des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Sur la conception de ce projet, cf. Explorons le droit humanitaire, Modules éducatifs pour adolescents, CICR, Genève, 1999.

Travailler à la consolidation du DIH en temps de paix, c'est donc aussi contribuer à forger un nouvel ordre international, adapté aux réalités et aux problèmes du XXI^{ème} siècle. Cela d'autant plus que le DIH a été universellement accepté par les Etats et que les principes qui sont à sa base constituent, de ce fait, une boussole précieuse dans la conduite de ce grand chantier.

Remarque finale

Pour toutes ces raisons, je crois donc pouvoir répondre sans beaucoup d'hésitation par l'affirmative à la question posée en titre de mon exposé: non seulement la connaissance et le respect du droit international humanitaire contribuent à la prévention des conflits, mais ils participent à l'avènement d'un monde dans laquelle la guerre ne doit plus avoir de place.

Summary

International Humanitarian Law was created in order to protect those not, or not anymore, directly involved in armed conflicts, and as such it is not specifically intended to prevent conflicts. However, the knowledge and respect of its principles may contribute to conflict prevention.

Conflict prevention may take many forms, it may consist of alerting the relevant authorities and the international community in general, or anticipating and taking concrete steps to prevent certain events occurring. It is taught that the principles of International Humanitarian Law are to be respected in wartime, but the principles may also encourage behaviour or actions which may avert war.

Four periods may be distinguished: peacetime, pre-conflict situations, times of armed conflict and post-conflict situations.

During armed conflicts International Humanitarian Law finds its full significance, through the norms which aim to protect the civilian population and combatants who have been placed *hors de combat*. The respect or lack of respect of International Humanitarian Law may play an important role in the resolution or aggravation of the conflict. The parties to an armed conflict may have cut all relations and often the dialogue necessitated by the application of International Humanitarian Law is the only link between them. This dialogue often takes place through the ICRC, which is recognised as a neutral intermediary.

The violation of fundamental norms of International Humanitarian Law may aggravate the situation and may itself constitute a basis for the continuation of the conflict. The massacre of prisoners or civilians may lead to a vicious circle of mistrust, fear and violence. The disrespect of certain principles may lead to a broadening of the conflict. Another aspect is the tragically frequent use of child soldiers, in violation of International Humanitarian Law, which may cause serious social problems, as those involved may constitute a factor of long-term instability for the countries concerned.

May certain misplaced humanitarian interventions contribute to the aggravation or prolongation of a conflict? It is over-simplistic to say that the supply of basic means to a population may prolong their resistance and thus the conflict. It may be true, but the rapid conclusion of a conflict does not take priority over all else, and certainly not at the cost of thousands of casualties. Major assistance operations and the presence of numerous expatriates with significant financial backing do present an important economic and political dimension that must be considered carefully. The free distribution of goods may damage efforts to rehabilitate the local economy. Warlords may profit from the resources brought in by humanitarian organisations. In this way the presence of these organisations may contribute to the continuation of a conflict despite their idealistic motives. That is the reason why a strict monitoring is essential.

In post-conflict situations International Humanitarian Law can also have a preventive function: the observation of the provisions of IHL in the post-conflict period is an important element in efforts of reconciliation and pacification. Certain provisions remain applicable for a certain time after the conflict has finished, for example prisoners of war should be repatriated without delay, (Article 118 of the Third Geneva Convention). Another example of such a measure is Article 9 of the Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices of the Convention on Prohibitions or Restricts on the Use of Certain Conventional Weapons, 1980. The provision provides that "after the cessation of active hostilities", the parties to the conflict "shall endeavour to reach agreement ... on the provision of information and technical material assistance ... necessary to remove or otherwise render ineffective minefields, mines and booby-traps placed in position during the conflict". Likewise, the effective and constructive co-operation demanded by the article may contribute to the renewal of trust between the parties.

Provisions applicable to the aftermath of internal conflicts are much less detailed,

but Article 6(5) of the Second Additional Protocol of 1977 is particularly interesting on this question. It states that “at the end of hostilities, the authorities in power shall endeavour to grant the broadest possible amnesty to persons who have participated in the armed conflict, or those deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict, whether they are interned or detained”. This provision recalls the principal difference between International Humanitarian Law norms applicable in international conflicts and those applicable in internal conflicts. In international conflicts, a prisoner of war is “neutralised” by his detention for the duration of the conflict, but he is not punished for his involvement. This is not the case of internal conflicts, in which the subversion against the government may be punished.

The correct application of International Humanitarian Law in times of conflict depends on efforts made in peacetime to promulgate the principles of International Humanitarian Law. This demands the engagement of the State on different levels, such as the elaboration of national laws, and the putting into place of educational programmes in armies and schools.

International Humanitarian Law may also be seen to play a preventive role in pre-conflict situations. In fulfilling its role as guardian of International Humanitarian Law, the ICRC educates and reminds parties of their obligations and the duties of every combatant. Can the knowledge and respect of International Humanitarian Law principles have a stabilising effect in the long-term which may prevent conflicts arising? It should be recalled that International Humanitarian Law is based on universal principles which must be respected even in times of war - and thus a fortiori in times of peace. Certainly the knowledge and respect of these principles, such as compassion for the suffering and respect for human dignity, means that these should be absorbed, accepted, and put into practice. Moreover, the application of International Humanitarian Law also demonstrates respect for International Law in general, which in modern times needs to be developed and consolidated to allow States to face new problems together, such as the exhaustion of natural resources, overpopulation, organised crime and terrorism. Working towards the consolidation of International Humanitarian Law in peacetime also contributes to the formation of a new legal order adapted to the problems of the twenty-first century.

Professor Sandoz concludes that the knowledge and respect of International Humanitarian Law not only contributes to conflict prevention, but it also works towards a future in which war will hopefully be a thing of the past.

Understanding International Humanitarian Law in practice: a review of some specific cases

Speaker: Mr Gerry Simpson

Institutional Diversity in the Implementation of International Humanitarian Law: the Allied Bombing of Afghanistan, Congo v Belgium at the World Court and the Special Courts in East Timor and Sierra Leone.

Introduction

Employing my speaker's prerogatives, I have interpreted the term "cases" quite broadly. In fact, I want to consider four situations, each of which has implications for International Humanitarian Law but each of which is a case of a different type. I will begin by offering some reflections on the present crisis. The first case then is the war over Afghanistan. What role might IHL play in such a conflict? How might the laws of war be adapted or transformed by these new wars against terrorism or states harbouring terrorists? In discussing this case, I will reflect on the role of IHL in the Kosovo intervention and, in particular, on the *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*.¹ The second example features the current case before the I.C.J. involving Belgium and the Democratic Republic of the Congo (DRC). The third example concerns some recent cases heard at the Special Tribunal for Serious Crimes in East Timor and the fourth example is that of the proposed Tribunal for Sierra Leone.

I chose these four examples partly because they reflect recent developments in the substantive law of war but more particularly because they exemplify a tendency in international criminal law towards *institutional diversity*. The old dichotomy between national prosecutions and international trials has been

1 Published 13 June 2000, see www.un.org/icty or 39 ILM (2000), p.1257.

exploded by the sheer range and ingenuity of the new methods. In the four cases I have mentioned we have a Report to a Prosecutor of an International Criminal Tribunal as a source of current legal thinking, a civil case between two states concerning the application of domestic war crimes legislation to those suspected of having committed grave breaches of the Geneva Conventions and Protocols, a mixed tribunal established under UN transitional arrangements authorised by Chapter VI of the UN Charter and a mixed tribunal established by treaty between the UN and the state concerned.

This is not an exhaustive list of the different ways in which International Humanitarian Law is implemented under international law. I will not, for example, refer to domestic prosecutions for murder arising out of the war (e.g. *Calley*²), tribunals established under Security Council Resolutions for cases of civil war such as the ICTR, courts established under the jurisdiction of a legal order but convened in the territory of another state (see *Lockerbie*) or, finally, a variety of extradition procedures under international law (see e.g. the *Anton Gecas Case* in Scotland).

Alongside these formal, public processes is a complex of enforcement methods that include education, court martial and criminal repression under the grave breaches provisions of the Geneva Conventions. One might say the successes of International Humanitarian Law lie in its invisibility to the public eye and in the day-to-day compliance with its provisions whether that is by the presence of lawyers working side-by-side with the armed forces in Afghanistan or the simple procedure of issuing a pocket card summarising the rules of engagement in a particular context.

1. The Allied Bombing of Afghanistan

It is difficult to assess the legality of the US attacks on Afghanistan.³ In saying that, I need to make clear that what I am concerned with is not the legality of the bombing under the law of self-defence nor UN Charter law but instead under the laws of war. The distinction, of course, is critical. It might be possible to describe the war as disproportionate under one body of law and proportionate under the other. For example, some international lawyers have suggested that the war against Iraq was the classic example of an enforcement action

2 United States v. Calley, U.S. Court of Military Appeals (1973) 22 USCMA 534, 48 CMR 19.

3 This essay was written prior to the killings at Mazar-i-Sharif.

which was entirely lawful under the UN Charter - authorised by Security Council resolutions - but on the other hand some international humanitarian lawyers argued that its effects on the civilian population were disproportionate under the Geneva Conventions. Conversely it might be possible to say that the war in Kosovo was illegal under the laws regulating the use of force - the UN Charter. After all, there was no UN Charter authorisation, it is hard to conceptualise the war as one of self-defence and humanitarian intervention remains a very controversial norm. This view is not incompatible with a belief that the prosecution of the war by the armed forces was lawful under the Geneva Conventions on the whole.

The first point to make is that the war in Afghanistan has elements of classic international armed conflict (though there are non-internationalised elements also) despite all the talk of new wars and non-state actors. Secondly, it is extraordinarily difficult to assess the legality of an ongoing bombing campaign. The facts available to us are simply not reliable enough and even after the conflict often it is impossible to sift propaganda from fact. In its final report on the NATO bombing of Kosovo, the Review Committee noted that it had "tended to assume that the NATO and NATO countries' press statements are generally reliable and that explanations have been honestly given".⁴ Others will find it more difficult to adopt the appropriate level of credulity. According to a suppressed report acquired by Newsweek, the US exaggerated the number of tanks and artillery hit by between 1000% and 2000% (14 tanks rather than the purported 120 were hit). The story was the same in the Gulf War, in which the Patriot Missile, lauded for its unerring accuracy, turned out to have hit only one Scud Missile and the number of precision-guided weapons used was much lower than U.S. Generals had told us (and there are many other examples).

One final preliminary point. The indiscriminate killings of 11 September would in no way excuse unlawful killings carried out as part of the Air War over Afghanistan. A number of international courts have rejected the *tu quoque* principle (this principle of non-reciprocity was stated at Nuremberg in *High Command (Von Leeb et al)*⁵ and see more recently *Kupreskic*⁶ at ICTY) and common Article 1 of the Geneva Conventions makes it quite clear that the laws of war must be respected in all circumstances (See *Kupreskic* at para 517).

4 See Paolo Benvenuti, "The ICTY's Prosecutor and the Review of the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia" *European Journal of International Law* (2001) 503 at 507.

5 Reported in "Trials of war criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10", Vol. XI, 1948 pp 510-511, 544.

6 Judgment of 14 January 2000, Case no. IT-95-16-A.

So by what set of principles do we assess the current conflict? One way to approach the current war in Afghanistan is to look back to the 1999 campaign in Kosovo. Certainly, the language is the same (e.g. “degrading the enemy’s capacity”, and “achieving air superiority”), though the level of public scepticism has increased. According to U.K. Ministry of Defence figures (see *Kosovo: An Account of the Crisis*⁷) 23,000 bombs and missiles were dropped with 35% of these being precision-guided. The targets of the bombing in Serbia and Kosovo included political centres, media outlets and roads and refineries.

The general rules governing this sort of operation are found in the Geneva Conventions, the Additional Protocols and in some elements of custom. The concepts of military necessity, legitimate targets, discrimination, proportionality and considerations of humanity each interlock in assessing the overall legality of a particular campaign as well as the legality of specific incidents within a campaign.⁸ Clearly, the Allies are taking precautions and there does appear to be legal advice given at a number of different stages of the operations. But a legalistic war is no guarantee of a legal war. So let me take a look at some specific incidents and then consider the overall legality of the war.

Mistakes are not illegal so the bombing of the UN Agency headquarters in Kabul would not, in itself, be an illegal act. One could perhaps question the attack on the Taliban leader Mullah Omar’s home. Would this qualify as a legitimate target? Article 52 of the First Additional Protocol, allows attacks on legitimate military objects, which are defined as those targets the destruction of which offer definite advantage and which contribute to the war effort. Interestingly, the list of legitimate targets published in the Second World War, the Gulf War and the Kosovo intervention indicates an expansion in the range of targets regarded as legitimate. Much would depend on the uses to which Mullah Omar’s home was being put. If the primary purpose was to house his family, it would not be a legitimate target. If, on the other hand, the house was in effect a transmission station or a headquarters then the attack might well be legitimate.

One of the problems with these sorts of wars is that where military and civilian capacities are mixed the attack too must inevitably be mixed. On one hand, then, the modern war presents an edifying spectacle. According to a study in the *European Journal of International Law* the civilian casualties per ton of bombs in

7 George Robertson: UK Ministry of Defence, 1999.

8 See *supra* in this volume, Professor Eric David, “Introduction au droit international humanitaire”.

Kosovo was extremely low at 0.08% (by comparison, the figure for Dresden is 3.52% and Tokyo 50.33). In cases where there has been no firestorm the average seems to be 0.5 to 1%. On the other hand, how do we assess proportionality? Or, by what timescale do we assess the prosecution of a war that causes countless civilian casualties through starvation? One of the lessons we learned from the war on Kuwait and Iraq is that it is dangerous to identify the whole infrastructure of a country as having a potentially strategic or military use. Individually many of the actions in the Gulf War may have been lawful but international humanitarian lawyers have again questioned the overall effects of the war and the disproportionate impact of that war on the civilian population. It should also be borne in mind that the wider the war aims, the more likely that attacks will fall within so-called legitimate military purposes. Certain questions were asked by the Review Committee in relation to Kosovo e.g. what value do we place on the concept of military advantage as opposed to human life? How do we quantify these terms? Should a commander have to give up the lives of his combatants to protect civilians? There are no easy answers in international humanitarian law to these difficult questions.

2. Belgium and the Democratic Republic of the Congo

Two weeks ago, pleadings began on the Interim Measures phase of a case involving the Democratic Republic of the Congo (DRC) and Belgium. These proceedings were instituted on 17th October 2000 and arise out of a dispute involving an arrest warrant issued on 11th April 2000 under two pieces of Belgian legislation, the 1993 Law and the 1999 Law concerning the punishment of serious violations of international humanitarian law. There are three elements to these laws. *First*, they make punishable crimes against humanity, grave breaches, serious violations of the laws of war and genocide. *Second*, they give Belgian courts universal jurisdiction over these crimes. It should be noted that this is not the universal jurisdiction of hijacking conventions such as the 1970 Hague Convention (Article 4(2)) where the assumption is that the accused will be on the territory of the prosecuting accuser state, but rather a pure form of universal jurisdiction where there need be no territorial nexus at all. This resembles the jurisdiction exercised by US District Courts on claims arising under the Alien Tort Claims Act. *Third*, there is no exception for sovereign immunity or diplomatic immunity.

The facts are as follows. A Belgian judge issued an arrest warrant against the

DRC's Foreign Minister, Mr Yerodia Abdoulaye Ndombase, calling for detention pending an extradition proceeding. In Jacques Vergès' submissions on behalf of the DRC calling for the annulment of the warrant, he made several complaints about this sort of law: it interfered with sovereign equality, denied the Foreign Minister his sovereign immunity, was detrimental to diplomacy and breached the DRC's domestic affairs.

On the other hand, one might claim that the Democratic Republic of the Congo is either unwilling or unable to act itself so, applying the complementarity principle in Article 17 of the ICC Statute, this might offer the Belgian law some legitimacy. Finally, a UN Report described this as an internal armed conflict. Can Belgian Law still apply the grave breaches provisions autonomously? This was the argument of the Tadic Trial Chamber during the interlocutory hearings on jurisdiction.

What is most remarkable about the case is once more the presence of overlapping jurisdictions with the Belgian Indictment, the Congolese international suit and, now, an individual action taken by the Foreign Minister of the DRC through Belgian domestic courts.

3. East Timor

The Security Council acting under Chapter VII established, by Resolution 1272,⁹ a Special Panel on Serious Crimes at the Dili District Court. This panel is also created under a series of UNTAET¹⁰ Regulations 1, 11, 15, 16 and 30. The applicable law includes the regulations themselves, existing Indonesian Laws, and under Regulation 15, "applicable treaties and recognised principles and norms of international law, including the established principles of international law of armed conflict". This covers only post 1999 crimes and includes ordinary crimes, war crimes and crimes against humanity. In some of the early cases, the accused was charged only with murder. In cases such as *Carmona*, this makes sense since the charge involved voodoo and practices related to magic. However, it makes less sense in cases such as *Fernandez* (No. 1) where the accused was a militiaman whose act of murder appeared to be part of a widespread or systematic attack on a civilian population.

9 S/RES/1272 (1999).

10 UN Transitional Administration in East Timor.

The first crimes against humanity charges were made in the *Los Palos* trial of 10 militiamen accused of having committed crimes against humanity after the election in East Timor in 1999. This trial relates to the deaths of five members of the clergy. The leader of the Militia has admitted having links with the Indonesian forces as part of his guilty plea (other defendants have entered a plea of duress), although no court has yet assessed the validity of that claim. More recently, there have been 12 charges of extermination and at present half the indictments relate to crimes against humanity. Meanwhile, the Indonesians are establishing their own court to try those suspected of committing crimes in 1999 under an ad hoc human rights judge (an investigating judge was gunned down recently in Jakarta). At the same time, the Australian Senate has rejected a motion calling for a war crimes tribunal. Senators in the debate made the following points: "If this matter can be settled with justice and honour within Indonesia that is a far, far, far better outcome than an international body seeking to impose a standard on that country" (Senator Cook AAP August 22, 2001). "Is the massive rape, death and destruction campaign in East Timor different from that in Rwanda or in Bosnia?" (Bob Brown AAP August 22, 2001). In the United States, though, a foreign court has been reviewing the events in East Timor. In the *Lumintang* judgment issued on 4 October 2001 by a US District Court judge acting under the jurisdiction of the Alien Tort Claims Act, an Indonesian General was found liable under the principle of command responsibility for kidnapping and persecution for his role in the massacres in Dili. Damages of \$10 million were awarded to each of the plaintiffs.

I want to make three concluding remarks concerning the trials in Dili. First, in each of these cases in East Timor, the court has indicted on charges of crimes against humanity and/or murder. Note there have been no charges based on the grave breaches provisions of the Geneva Conventions and Additional Protocols nor of serious violations of the laws of war under Common Article 3 (as of 25 October, 2001). Characterising the war in Timor is difficult (is it a civil war in Timor, a civil war in Indonesia, a disturbance or an international armed struggle (see *Tadic*)? Second, and on a utilitarian level, there is the question of money. The Tribunal's funding is very limited (some \$25 million). Without more funding, it is likely that the Court will malfunction. The *Los Palos* trial has already led to the suspension of all other cases. Third, there is the question of complementarity. What is the precise relationship between the various courts, in particular the proposed Indonesian Court and the Special Court?

4. *Sierra Leone*

Following the appalling war in Sierra Leone, the UN Mission in Sierra Leone and the Sierra Leonean Government requested that the UN establish a court to try serious breaches of the laws of war and human rights violations. The Security Council (SC) passed Resolution 1315¹¹ requesting that the Secretary-General (SG) negotiate an agreement with Sierra Leone over the structure of the court. In a report issued on October 4, 2000 (S/2000/915), the SG recommended the establishment of a Special Court. After certain adjustments the SG was mandated to draft a Statute.

This court is unique in the history of war crimes trials. It possesses mixed jurisdiction over a combination of international law and Sierra Leonean Law. It will be composed of a mixture of international judges and Sierra Leonean judges and it will permit the prosecution (though not the imprisonment) of juveniles. While, these are departures from existing practice in the Hague (ICTY) and Arusha (ICTR), the new court will be guided by decisions of these existing tribunals and will have jurisdiction over some of the same categories of offence (Article 2 and Article 3).

The court is again an example of the increasing institutional diversity in international criminal law but it also points to the need to accommodate national and international efforts to repress breaches of the laws of war. In this case, the mixed character of the tribunal offers a way of making this accommodation and the refusal to apply the Lomé Amnesty provisions to those accused or perpetrating international crimes makes it clear that the international system must prevail over conflicting national undertakings. However, in other respects the Statute may be excessively deferential to the national sphere. The court will have primacy over national courts in Sierra Leone but will give way to the jurisdiction of national courts of peacekeepers accused of crimes in Sierra Leone.

Conclusion

To conclude, this is a period of great innovation for the international criminal law order. The implementation of the international humanitarian laws of war now occurs in a variety of different ways and in a variety of different places. In this paper, I have barely scratched the surface of this highly productive institutional diversity.

11 14 August 2000, S/RES/1315 (2000).

Résumé

Le Professeur Simpson relève que nous nous trouvons dans une période de grandes innovations dans le domaine du droit pénal international. La mise en oeuvre du droit international humanitaire, du droit des conflits armés, se traduit de plusieurs manières différentes, et ce partout dans le monde. Le Professeur Simpson explore les implications de cette diversité au travers de quatre situations.

En ce qui concerne la situation qui prévaut en Afghanistan, il est intéressant de noter que nous y retrouvons des éléments d'un conflit armé international classique, de même que des éléments d'un conflit armé non-international. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer la légalité d'une campagne aérienne en cours: les informations dont nous disposons n'étant pas assez fiables; et même après la fin des hostilités, il n'est pas toujours facile de distinguer la propagande des faits. Soulignons également que les événements, par essence indiscriminés, du 11 septembre ne peuvent d'aucune manière excuser des comportements contraires aux normes internationales en vigueur dans le cadre de la campagne aérienne en Afghanistan. Le principe du tu quoque a été rejeté par des nombreuses juridictions nationales et internationales, et l'article Premier commun aux quatre Conventions de Genève, indique expressément que les Etats parties doivent en toute circonstance respecter et faire respecter ces Conventions.

Les règles générales applicables dans ce genre d'opération se trouvent dans les Conventions de Genève, leurs Protocoles additionnels, et dans certains éléments du droit coutumier. En examinant de manière générale la légalité d'une telle campagne, et la légalité de certains incidents spécifiques dans le cadre de cette campagne, les concepts de nécessité militaire, objectif légitime, discrimination, proportionnalité et des considérations d'humanité se trouvent embriqués.

L'article 51 du Premier Protocole additionnel permet des attaques sur des objectifs militaires légitimes, offrant une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction offrirait un avantage militaire précis. Cependant si l'on compare les listes d'objectifs militaires considérés comme légitimes durant la seconde guerre mondiale, la guerre du Golfe, et l'intervention au Kosovo, l'on constate une extension des cibles acceptées comme légitimes.

Dans un conflit de ce genre, dans lequel les capacités militaires et civiles tendent à se confondre, les attaques risquent inévitablement de toucher des cibles civiles. Les questions se posent alors de savoir comment évaluer la discrimination et la proportionnalité? Dans de telles opérations, il est dangereux d'identifier l'ensemble des infrastructures d'un pays comme ayant potentiellement une

utilité stratégique ou militaire. L'orateur souligne également qu'au plus les buts des opérations armées seront vastes, au plus larges sera l'interprétation de la notion d'objectif militaire légitime.

L'Affaire *République Démocratique du Congo (RDC) c. Belgique* met en cause deux lois belges. Ces lois présentent trois éléments importants: elles permettent de punir des crimes contre l'humanité, des infractions graves et de sérieuses violations du droit des conflits armés, et le crime de génocide. Deuxièmement, elles donnent aux juridictions belges une compétence universelle pour connaître de ces crimes, et enfin, elles ne reconnaissent aucune immunité, pas même pour des diplomates ou des souverains en exercice.

Dans cette affaire, la RDC invoque plusieurs objections à l'encontre de ces lois, telles que le déni de l'égalité entre Etats souverains, et de l'immunité diplomatique, ainsi que l'ingérence dans les affaires intérieures de la RDC. Cependant, il faut noter que ces lois belges peuvent trouver une certaine légitimité dans le principe de complémentarité (tel que mentionnée à l'article 17 du Statut de la CPI), si l'on considère que la RDC ne veut ou ne peut poursuivre elle-même.

Dans cette affaire se retrouvent côte à côte un acte d'accusation belge, une plainte congolaise devant une juridiction internationale, et une action individuelle du Ministre des Affaires étrangères congolais devant les juridictions belges.

La Cour spéciale pour juger des crimes graves établie par le Conseil de Sécurité (agissant dans le cadre du Chapitre VII) au sein de la District Court de Dili applique les règlements de l'UNTAET, le droit indonésien, et les traités et principes de droit international, y compris le droit des conflits armés. La Cour a compétence pour connaître des crimes de droit commun, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis après 1999. Les indonésiens ont également établi leur Cour pour juger ceux suspectés d'avoir commis des crimes en 1999. De plus, alors que le Sénat australien a rejeté une motion demandant la création d'un tribunal pour juger des crimes de guerre, une Cour des Etats-Unis a connu des événements au Timor oriental, agissant en vertu de la compétence qu'offre l'*Alien Tort Claims Act*. Il faut cependant souligner que les jugements à Dili ont porté sur des accusations pour crimes contre l'humanité et/ou meurtre. Il n'y a pas eu de poursuite sur base de violations graves des principes ou normes des Conventions de Genève ou de leurs Protocoles additionnels. L'orateur relève qu'il est également difficile de qualifier cette situation entre une guerre civile au Timor, une guerre civile en Indonésie, des violences internes, ou un conflit armé international. La variété des différents fora

amène également la question de la complémentarité et de la relation entre ces différentes juridictions.

Enfin, suite à la guerre en Sierra Leone, les Nations Unies ont établi une Cour pour juger des violations graves du droit des conflits armés et des violations des droits de l'Homme. Cette Cour est unique en son genre, travaillant sur base d'un mélange de droit de la Sierra Leone et de droit international, et composée de juges internationaux et sierra léonais. La nouvelle Cour pourra se baser sur la jurisprudence des deux tribunaux pénaux internationaux de La Haye (TPIY) et d'Arusha (TPIR), en ayant compétence pour des catégories similaires d'infractions.

M. Simpson souligne que cette Cour est un bon exemple de la grande diversité institutionnelle en droit pénal international, et dans le même temps met en exergue le besoin de conjuguer des efforts nationaux et internationaux pour réprimer les violations du droit des conflits armés. En Sierra Leone, le caractère mixte de cette juridiction offre une voie en ce sens, et montre clairement l'importance du système répressif international.

Les défis de la mise en oeuvre du droit humanitaire: le point de vue du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Oratrice: Mme Anne Ryniker

Les défis de la mise en oeuvre du droit humanitaire sont nombreux et de nature très diverse. La question peut être abordée en mettant en exergue les points suivants:

- la problématique de l'adéquation du droit humanitaire aux situations actuelles,
- la coexistence de divers acteurs de la violence,
- les mécanismes de mise en oeuvre prévus par le droit humanitaire.

1. L'adéquation du droit humanitaire

L'une des remarques très souvent faites aux délégués du CICR concerne la soi-disant vétusté des Conventions de Genève. Adoptées il y a plus de 50 ans, elles sont parfois considérées comme désuètes et dépassées par la réalité du terrain.

Or, il faut reconnaître que le droit humanitaire n'est pas un corps de droit figé. Il évolue. D'une part il existe bien entendu les traités qu'on pourrait appeler originels du droit humanitaire moderne, soit les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977. Il s'agit des instruments les plus connus. Néanmoins, toute une série d'autres Conventions ont été négociées et adoptées ces dernières années afin, en particulier, de réglementer les nouvelles technologies employées par les forces armées lors des combats.

De plus, il est très important de prendre en compte également le droit humanitaire coutumier. Il constitue une source du droit au même titre que le droit des traités. Pris dans son sens juridique et non folklorique, "coutumier" signifie qu'il existe une pratique générale, acceptée comme étant le droit. Concernant le droit humanitaire, il est universellement reconnu par exemple qu'une personne hors de combat doit être traitée humainement.

Ainsi, il se peut qu'une règle contenue dans un traité soit devenue coutumière et donc opposable même aux Etats non parties à ce traité. Mais, il n'est bien entendu pas aisé de déterminer ce qui fait véritablement partie du droit coutumier. A cet égard et sur mandat de la 26ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR a entrepris depuis 1996, un gigantesque travail de recherche. Ce dernier consiste, avec la collaboration d'experts, à analyser la pratique nationale et internationale en fouillant tant la jurisprudence que les manuels militaires ou les autres sources pertinentes, telles les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce travail est sur le point d'aboutir et l'étude devrait être publiée en automne 2002.

Comme il a été rappelé plus haut, le droit humanitaire n'est pas un corps de droit figé. Depuis l'adoption des Protocoles additionnels en 1977, toute une série de traités ont été négociés. Citons en particulier, la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques de 1980 et ses protocoles: le premier concerne les éclats non localisables, le second, révisé en 1996 prévoit l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, le troisième traite des armes incendiaires, le quatrième qui date de 1995 interdit l'utilisation des armes lasers. Quant au traité d'Ottawa adopté en 1997, il consacre la prohibition des mines antipersonnel.

Selon les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR a notamment pour rôle de travailler à la compréhension et à la diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et d'en préparer les développements éventuels. Il convient de souligner que le CICR a toujours activement participé aux négociations en vue de développer le droit humanitaire. Il y participe en tant qu'expert.

En décembre 2001, s'est déroulée la deuxième Conférence d'examen de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques. En vue de cette Conférence, le CICR a fait deux propositions. Tout d'abord il a insisté sur la nécessité d'élargir le champ d'application de la Convention pour que soient pris en considération

non seulement les conflits internationaux mais également les conflits internes. Un nombre important de conflits actuels se déroulent en effet à l'intérieur des frontières d'un Etat. Deuxièmement, le CICR a soulevé le problème des débris de guerre explosifs et a émis le souhait que la question soit réglée si possible par l'adoption d'un Protocole additionnel. Il est reconnu que de nombreux civils de pays ravagés par la guerre deviennent chaque année les victimes "accidentelles" de munitions non explosées, notamment les mines terrestres, les sous-munitions de bombes à dispersion ou des obus d'artillerie ou autres munitions non explosées. Aujourd'hui encore les pays d'Europe continuent de nettoyer des terrains où gisent des munitions de la deuxième guerre mondiale.

Au vu des développements technologiques rapides de ces dernières années, le droit humanitaire a principalement évolué par rapport à l'usage des armes. A cet égard il convient de rappeler l'existence de l'article 36 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève. En effet, par cet article les Etats se sont engagés, dans la mise au point ou l'acquisition d'une arme nouvelle à déterminer si son emploi en serait interdit par les dispositions du droit international et du droit humanitaire en particulier, comme par exemple la disposition qui interdit l'utilisation de moyens ou méthodes de guerre qui causent des souffrances inutiles.

Mais le droit humanitaire s'est aussi développé dans d'autres domaines que celui des armes. Parmi les autres traités récents, le Protocole de 1999 à la Convention de 1954 sur les biens culturels assure à certains biens culturels une protection renforcée. En 2000, un Protocole facultatif à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant est venu renforcer la protection des enfants dans les conflits armés, et interdit notamment l'enrôlement obligatoire d'enfants de moins de 18 ans dans les forces armées. Enfin, on ne saurait oublier dans cette liste l'adoption d'un des instruments les plus importants du siècle, le Statut de Rome créant une Cour pénale internationale en 1998. Soixante ratifications sont nécessaires pour son entrée en vigueur. Ceci devrait être chose faite en 2002.

Le CICR a aussi été très impliqué lors des négociations menant à l'adoption du Statut de Rome. En tant que promoteur et gardien du droit humanitaire, le CICR souhaitait que le droit humanitaire soit intégré de façon adéquate dans ce nouvel instrument et il a soumis plusieurs documents de fond concernant les crimes de guerre. Après l'adoption du Statut lui-même, le CICR a suivi les discussions visant à l'élaboration des éléments des crimes. Il a remis à la Commission préparatoire des Nations Unies une analyse détaillée des éléments des crimes de guerre. Ceux-ci devraient faciliter la tâche des juges ultérieurement.

Mon propos a été de montrer que le droit humanitaire se développe et s'adapte ainsi aux réalités et aux technologies nouvelles afin d'assurer une meilleure protection des victimes de la guerre. Et le problème de la violation des règles que nous observons dans nombre de régions du monde ne semble pas être le manque de règles ou leur inadéquation, mais bien plutôt le non-respect des règles.

Ceci dit, bien sûr, le droit humanitaire n'est pas parfait. Ses règles - en particulier celles qui touchent la conduite des hostilités - sont à la fois assez générales et abstraites afin de pouvoir couvrir les diverses méthodes de guerre. Mais certaines sont peut-être de ce fait sujettes à interprétation. Ainsi des concepts aussi important que la notion de proportionnalité ou d'objectifs militaires sont parfois d'une application pratique difficile.

De plus, un des problèmes de mise en oeuvre que nous rencontrons de nos jours est à la fois la variété des situations et la variété des acteurs impliqués dans la violence. Il est certain qu'aujourd'hui le droit humanitaire est mis à rude épreuve car les menaces, et les conflits actuels sont de nature très diverse. Le droit humanitaire devrait pouvoir répondre tant aux besoins des victimes de guerres ultra modernes, comme les attaques sur des systèmes informatiques, qu'aux victimes massacrées à coups de machettes.

2. A propos des acteurs de la violence...

A la base, le droit humanitaire a été conçu pour atténuer les conséquences humanitaires d'affrontements entre Etats ou tout au moins entre groupes armés structurés. De nos jours, il n'est pas toujours simple de distinguer les groupes mafieux et/ou criminels des groupes armés qui pourraient être considérés comme de véritables parties au conflit. Le seuil d'applicabilité du droit humanitaire est ainsi parfois difficile à établir.

Dans un passé encore récent une grande partie des groupes armés étaient contrôlés militairement, idéologiquement et financièrement. Aujourd'hui, la plupart des acteurs non étatiques de type guérilla qui sont toujours actifs, doivent leur survie à des activités jusqu'alors réservées aux groupes du crime organisé, tels trafic d'armes, de drogue, prise d'otages, etc. ...

Ces dernières années, il a beaucoup été question de l'apparition de "nouveaux conflits", comprenant tant les conflits dits "déstructurés" que les conflits iden-

titaires (peut-être devrait-on d'ailleurs plutôt parler de leur résurgence que de leur apparition, mais ceci est un autre débat).

Le problème des conflits identitaires d'un point de vue humanitaire est que la population civile n'est plus une victime indirecte des conflits, mais au contraire elle devient une cible. Elle constitue souvent l'enjeu même des guerres car elle appartient à l'ethnie ou à la religion de l'ennemi. La tragédie qui a secoué les Balkans est un exemple malheureusement connu de tous. Dans ces situations, la quintessence même du droit humanitaire soit la distinction entre civils et combattants est bafouée. Or, une des règles de base du droit humanitaire est que seuls les objectifs militaires peuvent être attaqués. Perçues comme entravant l'objectif militaire d'une des parties au conflit, les organisations humanitaires deviennent elles-mêmes des cibles alors qu'elles tentent de venir en aide aux populations dans le besoin.

Quant aux conflits dit déstructurés, ils se caractérisent par le fait que l'Etat est en phase de décomposition. En particulier, il a perdu le monopole de la violence, et ses forces ne contrôlent que des portions congrues de territoires, laissant le reste en proie à divers acteurs de la violence comme cela a pu être le cas en Somalie ou au Liberia. Ces groupes armés ne possèdent pas tous une hiérarchie ou une chaîne de commandement bien établies desquels pourraient émaner des ordres et des instructions stricts afin que les principes minimaux d'humanité soient respectés.

D'autres groupes armés sont à la solde de seigneurs de la guerre qui ne se sentent pas liés par des règles adoptées par des pouvoirs qu'ils ne reconnaissent pas. De plus, leur engagement armé est bien souvent motivé par le seul appât du gain et ils ne se soucient guère de leur image. Leur agenda n'inclut pas la recherche indirecte d'une reconnaissance internationale ce qui pourrait les motiver à respecter le droit. Il est dès lors difficile de les convaincre de respecter des normes qu'ils ressentent comme autant de contraintes face à leurs objectifs.

D'autres acteurs dans les conflits actuels sont ceux qui tentent de s'interposer ou d'imposer la paix notamment les forces multinationales sous l'égide ou non des Nations Unies. La légalité de telles interventions n'est pas réglée par le droit humanitaire. En effet c'est la Charte des Nations Unies qui précise dans quels cas l'usage de la force est admise. Comme d'autres intervenants l'ont rappelé au cours du présent colloque, l'application du droit humanitaire n'est pas aisée et suscite nombre de questions intéressantes. Ce qui importe au niveau du droit

humanitaire, c'est que ces forces multinationales respectent le droit humanitaire si elles participent aux hostilités. Et il est important que le terme "humanitaire" ne soit pas utilisé à mauvais escient. Récemment, lorsqu'il a été question d'"intervention humanitaire", en fait c'est bel et bien d'une intervention armée dont il fallait parler même si l'un des buts était peut-être humanitaire.

D'une façon générale, le CICR est préoccupé par le fait de la résurgence du concept de guerre juste. Celui-ci peut entraîner une distinction entre une bonne et une mauvaise victime, celle digne d'être protégée de celle qui ne doit pas l'être au nom d'une cause ou d'une autre. Par cette approche manichéenne, le CICR voit aussi se restreindre dangereusement l'espace pour une action neutre et humanitaire.

Enfin, il paraît important de parler aussi de la composante économique qui, de tout temps, a joué un rôle prépondérant dans les conflits. Si les Etats restent la pierre angulaire du système des relations internationales, il convient de reconnaître que les acteurs économiques y jouent également un rôle majeur. Certaines grandes compagnies multinationales ont une puissance économique comparable à celle de certains Etats. Il n'est pas rare de les voir opérer dans des pays en conflit en particulier dans certaines parties du monde riches en ressources naturelles. De par leur poids économique, ces compagnies peuvent avoir sur ces pays une influence capitale. Afin de pouvoir travailler malgré l'instabilité ambiante, elles demandent en général la protection des forces armées ou ont recours à des compagnies privées de sécurité.

Si le respect des règles humanitaires incombe en premier lieu aux parties au conflit, que cela soit des Etats ou des groupes armés, le CICR estime très important de sensibiliser le secteur privé aux règles du droit humanitaire. Ces dernières années, il a beaucoup été question de la responsabilité sociale du secteur privé (corporate responsibility). Certaines compagnies ont signé des codes de conduite ou ont souscrit au contrat mondial (Global compact) lancé par les Nations Unies, s'engageant à promouvoir et à faire respecter une série de valeurs fondamentales touchant les droits de l'homme et, dans certains cas le droit humanitaire. Il y a bien entendu un momentum à saisir.

Convaincu que certaines compagnies peuvent avoir une influence directe sur les acteurs de la violence, le CICR a récemment entamé un dialogue avec un certain nombre d'entre elles afin de promouvoir le droit humanitaire. Concrètement, le CICR aimerait aider ces entreprises à transcrire au niveau opérationnel ce qu'elles se sont engagées à faire en signant des codes ou autres principes.

3. Les mécanismes de mise en oeuvre prévus en droit humanitaire

Le droit humanitaire prévoit plusieurs mesures de contrôle et de mise en oeuvre, principalement en cas de conflit armé international. Il s'agit, entre autres, des Puissances protectrices, de la Commission internationale d'établissement des faits, d'enquêtes décidées par les Hautes Parties contractantes ou de la convocation par le dépositaire d'une réunion des Etats parties. A celles-ci, s'ajoutent les mesures préventives telles la diffusion du droit humanitaire et les mesures de répression au niveau national.

Pour la plupart des contextes actuels qui ne sont pas des conflits internationaux, peu de mesures sont envisagées. Et, seul un nombre limité d'Etats ont une législation nationale permettant la répression des crimes de guerre dans les conflits internes. A cet égard, un des développements récents le plus important est certainement la constitution de tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ainsi que l'adoption du Statut de Rome.

En fait, les mesures de mise en oeuvre prévues par le droit humanitaire sont restées souvent inefficaces. Que cela soit pour des motifs politiques ou parce que le concept sous-tendant les mesures envisagées est inadéquat, elles n'ont pratiquement pas été utilisées depuis leur adoption. En revanche, d'autres mesures sont pratiquées. Individuellement ou collectivement les Etats ont en effet exercé des pressions diplomatiques, ils ont prononcé des embargos, rompu les relations diplomatiques ou suspendu l'aide publique afin d'obtenir un meilleur respect du droit humanitaire. Récemment on a assisté à une certaine militarisation de la mise en oeuvre du respect du droit humanitaire.

A cet égard, on peut rappeler ici que par l'article premier aux Conventions de Genève de 1949, les Etats se sont engagés à les respecter et à les faire respecter en toutes circonstances. Cet engagement s'applique aussi bien aux conflits internationaux qu'aux conflits internes. Toutefois, il n'est pas précisé comment ils devraient procéder afin de rétablir le respect par des parties qui violeraient les Conventions. Cette obligation qui est adressée à des tiers de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que les parties au conflit respectent le droit humanitaire est originale en soi et, potentiellement très intéressante. Reconnaissons toutefois que la pratique en la matière est floue.

Par ailleurs, il est une situation nouvelle comme au Kosovo ou au Timor oriental,

où des forces multinationales se sont vues confier le maintien de l'ordre et l'administration de territoires. Le régime de droit s'appliquant à ces situations n'est pour l'heure pas clair et la question est effectivement complexe. Certains juristes ont suggéré une application *de jure* ou *de facto* du régime d'occupation. Ce point n'a certainement pas encore été tranché dans la pratique.

Au cours de la phase de démarrage, il semble que tant la MINUK¹ au Kosovo que l' ATNUTO² au Timor oriental ont éprouvé de graves difficultés, la personne de la mission chargée des fonctions de police ne disposant pas d'un ensemble commun de procédures pénales applicables par exemple aux arrestations, aux détentions, aux fouilles etc...Aussi l'idée a germé au sein des Nations Unies d'élaborer un code pénal intérimaire en attendant le rétablissement de l'état de droit dans le territoire en question. Il est certain que l'absence d'un système judiciaire clair au début de la mission peut affecter les objectifs à court et à long terme d'une telle opération y inclus la restauration de la stabilité politique, l'établissement d'une atmosphère de confiance afin que les réfugiés reviennent, la création d'un environnement assez sûr pour permettre le développement économique.

La problématique susmentionnée mérite certainement une attention particulière et une réflexion approfondie.

Poursuivons, en soulignant que le CICR fait également partie des mécanismes de mise en oeuvre. En tant que gardien du droit humanitaire, il a un rôle précis et déterminé à jouer. Selon les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il doit travailler à l'application fidèle de ce droit. Pour y parvenir, il a comme principe de travail le dialogue avec tous les acteurs potentiels ou actuels de la violence. Ainsi, les délégués discutent des problèmes d'application du droit humanitaire directement et de façon confidentielle avec la partie concernée. Plus rarement, et selon des critères établis dans sa doctrine interne, le CICR rend public les violations qu'il a constatées. Ces démarches publiques sont toujours faites en prenant compte l'intérêt des victimes.

Assurément, une des raisons pour lesquelles le droit humanitaire n'est pas respecté est qu'il n'est pas toujours très bien connu. Le CICR en collaboration avec de nombreux Etats et des Sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge s'efforce d'améliorer la diffusion auprès de divers publics,

1 Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

2 Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental.

privilégiant les forces armées. Il participe à de nombreux exercices dans les trois zones opérationnelles qu'il couvre, de façon *ad hoc* ou plus institutionnalisée. Par exemple, en 1997, le CICR a signé un mémorandum avec SHAPE. Enfin des briefings sont dispensés par les délégations du CICR au profit de cadres des contingents mis à la disposition d'une force internationale avant leur départ ou sur leur lieu d'affectation (par ex: contingents de la KFOR, SFOR).

D'autres programmes de diffusion visent particulièrement la jeunesse. En outre, à travers ses Services consultatifs en droit international humanitaire, le CICR offre une assistance technique aux Etats par rapport à la ratification des traités et dans la préparation de lois visant à mettre en oeuvre leurs obligations internationales découlant du droit humanitaire. Ainsi, un kit de ratification pour le Statut de Rome a été élaboré afin d'aider les Etats dans leurs démarches. Il existe aussi une banque de données recueillant les lois, règlements et autres textes de mise en oeuvre nationale permettant ainsi aux Etats de s'inspirer de textes existants.

Enfin en mars 2002 les Services consultatifs du CICR organiseront une réunion des représentants des commissions nationales de droit international humanitaire afin de faire un bilan des développements enregistrés depuis la Réunion d'experts sur les Commissions ou autres instances nationales pour le droit international humanitaire (Genève, octobre 1996) et évaluer l'impact des Commissions.

Ce sont de gros efforts, utiles, certes, mais qui à l'évidence ne suffisent pas. Le CICR s'est trouvé parfois démuni face aux situations décrites plus haut. L'institution reconnaît que dans certains cas elle ne peut tout simplement pas travailler en raison de la trop grande insécurité et faute d'avoir accès aux interlocuteurs idoines pour effectuer les démarches nécessaires en vue d'un meilleur respect des victimes.

En conclusion

Le grand problème de la mise en oeuvre et, partant, du respect du droit humanitaire, n'est pas tant sa méconnaissance ou l'inadéquation des normes existantes. Il nous semble que le manque de cohérence et de volonté politique par rapport à l'utilisation de mécanismes de mise en oeuvre efficaces ont considérablement nui au respect des normes humanitaires et sont à l'origine de grandes souffrances subies dans maintes régions du monde en raison des

conflits armés. De plus, l'actualité nous montre en particulier que la montée des particularismes ethniques, tribaux ou religieux ne laisse que peu de place à la tolérance de la différence et au respect d'autrui. Il s'agit d'être à l'écoute et d'agir. Même si c'est un lieu commun, répété depuis de nombreuses années, la communauté internationale ne peut se départir de son devoir de s'attaquer aux causes profondes des conflits que sont la pauvreté, le sous-développement, la problématique des minorités, la question de l'eau et plusieurs autres.

Summary

Adopted more than fifty years ago, some claim that the Geneva Conventions are outdated and inadequate to cope with the reality of contemporary conflicts. However, the lack of coherence and political will with respect to the enforcement and implementation of IHL are perhaps the greatest challenges today. In her examination Mrs. Ryniker shows that IHL is dynamic, constantly reacting to new challenges: documenting the many international instruments which have been adopted in recent years to regulate the use of new technologies in warfare, and the development of customary law in this field. However, because some rules of IHL are formulated in general and abstract ways to cover the wide variety of circumstances, for example with regard to the conduct of hostilities, they may be open to various interpretations and difficult to apply in practice.

One of the greatest issues to be tackled in IHL today is the variety of situations and actors involved. In contemporary conflicts it is sometimes difficult to distinguish between organised criminal groups and armed groups which can be considered to be true parties to the conflict. The field of application for IHL is thus difficult to establish.

Furthermore, in recent years new kinds of conflicts have appeared which one may term "destructured" conflicts and "identity-based" conflicts, which pose new challenges. In identity-based conflicts, the civilian population is a target rather than an indirect victim. Destructured conflicts, are characterized by the break-down of the nation State, where the power vacuum is filled by armed groups who do not have an established chain of command to assure the observance of minimum humanitarian standards.

Other actors, notably multinational forces sometimes operating under the auspices of the UN, attempt to impose peace. These multinational forces must

respect IHL and it is important that the term ‘humanitarian’ is not used in bad faith. In recent times the phrase ‘humanitarian intervention’ has been applied to what *stricto sensu* was an armed intervention, albeit with a partly humanitarian purpose.

The ICRC deplors the resurgence of the concept of a “just war”, the implication being that there are good and bad victims, which puts the opportunity for neutral, humanitarian action at risk.

One should also recognize that economic actors such as multinational companies also play a significant role. Their considerable economic weight may exercise great influence on certain countries, and to continue functioning in difficult circumstances these companies may use the domestic armed forces, or engage private security companies, which bring them into the realm of the conflict. It is thus important to sensitise the private sector to IHL.

Many mechanisms are provided under IHL, principally in case of international armed conflict. However, for most contemporary conflicts which are of an internal nature, few measures are foreseen. Moreover, few national legislations provide for the repression of war crimes in internal conflicts. The mechanisms foreseen by IHL are often inefficient, be it for political reasons or because the underlying concept is inadequate. In practice other measures may be taken such as diplomatic pressure or embargoes.

Recently the implementation of IHL has become increasingly militarised, and in this respect one should recall the obligation of the High Contracting Parties to respect and ensure respect for the Geneva Conventions in all circumstances (common Article 1 of the Geneva Conventions) i.e. in both international and internal armed conflicts.

As the guardian of IHL, the ICRC plays a precise role, dialoguing with all potential and actual participants to violence. Likewise, delegates discuss the problems of implementation confidentially with the parties concerned. More rarely, and where it is in the best interests of the victims of abuses, the ICRC makes details of the violations public.

One of the reasons behind a failure to respect IHL is that it is not always well-known, and the ICRC plays an important role in the diffusion of information to diverse audiences. At the State level the ICRC offers technical assistance

with regard to the ratification of treaties and in the preparation of laws aimed at implementing their IHL obligations.

In her concluding remarks, Mrs Ryniker states that the most fundamental problem facing the implementation of IHL is a lack of political will. Furthermore, the increase in ethnic, tribal and religious differences and hatreds allow little room for tolerance and mutual respect. The international community cannot neglect its duty to deal with the basic causes of conflict: *inter alia* poverty, under-development and minority issues.

Panel Discussion: Specific Challenges in Implementing International Humanitarian Law

**Chaired by Professor P.W.C. Akkermans
Prof. L. Condorelli, Dr Y. Sandoz, Mr G. Simpson, Mme A. Ryniker**

Highlights of the discussions

Is the mixing of combat with humanitarian aid, as has been seen in Afghanistan, to be condemned or welcomed as preferable to no aid at all?

The panel felt that in general the combining of humanitarian and military activities is not to be recommended on two grounds. Firstly such intermingling places the humanitarian aspect at risk, by allowing the possibility of it being viewed as a branch of the military action: that must not be the case. Nor is it of benefit to the military. Secondly this type of aid must be viewed as a solution of last resort, which has many negative consequences and should not therefore be a preferred method.

Please clarify the link between International Humanitarian Law and sovereign immunity, which has arisen in the recent case Congo of v. Belgium, concerning universal jurisdiction.

In this case the link between sovereign immunity and the application of International Humanitarian Law is clear. The relevant Belgian legislation attempts to apply International Humanitarian Law universally; i.e. to acts or crimes that take place outside of Belgian territory and which are carried out by non-Belgian nationals. That is controversial in itself, as are most assertions of universal jurisdiction. In fact it is the problem of universal jurisdiction that caused so much debate at the 1998 International Criminal Court Conference in Rome. States were willing to accommodate quite extensive assertions of jurisdiction but rejected the idea of universal jurisdiction; as can be seen by the fact that territorial and nationality links were maintained in the Statute.

The question of sovereign immunity arises in this case simply because the arrest warrant was issued against an official of the Congolese government allowing this latter to claim both diplomatic immunity and sovereign immunity of officials. The expectation under International Law is that the Congo would prosecute the individual. The Belgian position is formed partly on the basis that they are entitled to assert jurisdiction in this case under an expanded reading of universal jurisdiction, and partly on the basis of certain reports from the UN, rapporteurs reports, as well as Security Council decisions which call on States to take measures, to prosecute and repress human rights violations in the Great Lakes regions. In other words they are basing their claim on a body of declarations rather than law already existing within the UN system. It is true that here sovereign immunity and the laws of war coincide in a way which would never happen at the ICC for example, which specifically excludes sovereign immunity. Nuremberg likewise specifically excluded acts of State and superior orders.

Is it possible and desirable to subject international economic institutions such as the World Bank to International Humanitarian Law?

A relationship between International Humanitarian Law and the private sector is reasonably easy to establish where, for example, international and multinational companies working in a conflict area employ private security companies which could be directly implicated in the armed conflict.

It was noted however that it would be difficult to claim that multinational economic organs were direct actors in the conflict - *inter alia* to the principle of superior orders. While certain members of the panel would hesitate to talk of the legal responsibility of international economic organs in this field, the recognition of moral and political responsibility was unanimous.

It must be noted that the attitude of the multinational financial institutions and their influence with regard to International Humanitarian Law, and particularly their influence on human rights, is significant: i.e. they could feasibly provide States with the political and material means to undertake a policy which may be contrary to human rights. This certainly involves political and moral responsibility and may, according to some members of the panel, also involve legal responsibility. The legal dimension of this responsibility has been widely discussed. It has been said that the competence of these institutions is limited to the evaluation of projects on the basis of economic considerations whilst humanitarian issues are the competence of other institutions. However, it is increasingly accepted in

the discussion on this theme that one cannot isolate economic responsibility from legal responsibility with regard to human rights and International Humanitarian Law, for example the humanitarian impact of projects funded by international financial institutions is considered more and more. The World Bank in particular is showing a slow but sure change of attitude, i.e. the recognition that they do not only have a moral and political responsibility, but also a legal responsibility. This tendency, supporting the implementation of the principle that International Humanitarian Law should be respected and is an essential advance in contemporary International Law.

The International Fact-Finding Commission established under the First Additional Protocol to the Geneva Conventions was a great innovation, but the international community has failed to take advantage of it and the inquiries foreseen under it. What is the future of the Fact-Finding Commission?

Since the Commission was established under Article 90 of the First Additional Protocol, it was constituted but has never functioned. It was one of those rare new instruments which the legislator of the First Additional Protocol wished to put in place, and the Commission was indeed a real innovation. The Commission was constituted after twenty of the High Contracting Parties had accepted it, and since then it has been accepted by fifty-seven High Contracting Parties. However, its existence seems to have been forgotten. It is an instrument which is at the disposal of States but is not used, despite the fact that a number of powerful States have accepted it.

One reason for its disuse could be that it was conceived of as a bilateral and contentious instrument, i.e. a State would ask the Commission to enquire into the conduct of another State. Outside of times of conflict, States do not wish to resort to this kind of bilateral structure, and moreover the United Nations Organization has developed a rather extensive practice of inquiry with regard to International Humanitarian Law. Consequently although there is a specialized Commission, an inquiry is sought elsewhere.

Many international organizations have shown signs of interest but when a problem arises they tend to constitute their own fact-finding organ. However it should be noted that the availability of an independent instrument is useful. For example, if it is alleged that members of armed forces acting under the auspices of the UN have violated International Humanitarian Law, it would certainly be undesirable for the UN to be both judge and party to such proceedings - it

would be preferable to say that an inquiry is being conducted which is impartial and external to the UN system. The Fact-Finding Commission could be of service in this way. It is desirable that before declaring this mechanism to be obsolete and lost forever, that we appreciate its value in this area. The need for such an instrument to ensure the observation of International Humanitarian Law is real, and the appropriate instrument exists, so it should be put to good use.

What significance will national commissions for the implementation of International Humanitarian Law have in the future?

Although they are not yet widely known, the importance of national commissions for the implementation of International Humanitarian Law cannot be underestimated. In Belgium, for example, there is an interdepartmental commission to coordinate various government departments to facilitate the full and appropriate implementation of International Humanitarian Law. Such a body is specifically charged with this subject matter and can thus follow up specific cases and make the various political organs aware of International Humanitarian Law and their role in its implementation, which enables a more efficient response to such issues.

In developing these national commissions we develop the essential idea that States should play an important role. One fundamental problem is that we need to have effective States but which at the same time have a degree of democratic legitimacy. These are two things that do not always go together. In the past, and for a long time, dictatorships were supported that were effective, which controlled their territory etc. Today we wish States to be at the same time more efficient and to have a certain democratic legitimacy: the issue is to know where we draw the line. Evidently we cannot find States that are perfectly efficient and perfectly legitimate, but it is right that we should make certain efforts to promote the effectiveness and legitimacy of States, and the efforts made in International Humanitarian Law, at the level of a national commission or on the level of national law, is a step in this direction.

When one compares the special tribunals constituted to examine crimes in Yugoslavia or in East Timor, with a tribunal such as the Truth and Reconciliation Commission in South Africa, what would you consider to be the ideal model to follow? In locations where there is a tribunal to judge crimes against humanity and gross human rights abuses, what else can be done to promote or enhance the reconciliation of parties to conflicts? Given the plurality of institutions, is International Humanitarian Law being applied uniformly in all instances?

The panel felt that the perception that there is one ideal model must be deplored. The variety of contexts must lead to a variety of solutions and, to an extent, the debate between advocates of truth and reconciliation commissions and other advocates of war crimes tribunals is rather misconceived. The pragmatic answer is simply “use what works” whilst bearing in mind what it is one wishes to achieve. One should not prejudge a method because it is not legal, and nor should one necessarily prejudge a method on the basis of it being domestic rather than international. Rather than the endless debate between the camp that believes localised justice to be the best justice, (the people on the ground understand the situation best and so on), and those on the other hand that believe the desirable level to be the level of objectivity, impartiality and neutrality, it is preferable to direct our energies to finding individual solutions to such extreme and individual problems.

One principal shift is away from the idea of exclusively domestic and exclusively international tribunals towards mixed tribunals, as can be seen in Sierra Leone, where they attempt to combine truth and reconciliation with repression. A solution which may also be adopted in Cambodia. The United Nations seems to be moving in that direction. Of course however if you apply mixed law to a mixed tribunal, there is the possibility of serious conflicts arising.

Efforts should be made to achieve homogeneity with respect to the rules applied and whilst embracing the diversity of institutions, these should apply a coherent and consistent legal or quasi-legal framework. We cannot allow too great a degree of divergence or justice will not be achieved, but these rules can however be enforced by a plurality of institutions.

If one studies the general theory of international legal responsibility, using as a point of departure the work of the UN Commission on International Law, and one examines the consequences of violations and the types of remedy that may be given, the Commission identifies many forms and methods of reparation. For example, reparation may take the form of the payment of pecuniary damages, but also in some cases, apologies, guarantees of non-repetition etc. This should be taken into account but when there are grave violations of International Humanitarian Law, appropriate forms of reparation should be given. However, these forms can be many and varied, and in practice reparation may also take symbolic forms which can still be of great significance - in some cases more so than a condemnation or pecuniary damages.

There are several examples of this flexibility with regard to finding appropriate forms of reparation. In Australia, for example, the indigenous peoples there have made unsuccessful claims in different fora for at least the last fifteen years, they have worked through the United Nations system (the Commission on Minorities, the Commission on Indigenous Peoples), they have taken claims to the High Court of Australia claiming the unconstitutionality of legislation applied to them as recently as the 1950s, and have claimed to be victims of genocide under both domestic and international law. However, all of these failures add up to one great success: through this they have educated the Australian public about their circumstances and what happened to them in the eighteenth and nineteenth century. So while it has been a legal failure, it can in fact be deemed to be a cultural success.

However, too many legal actions may result in their disregard. In the Netherlands there have been several cases in which the civil courts were requested to give an order to the government not to participate in a specific use of force, e.g. operation allied force, and again a proposed court injunction with regard to cooperation with the US in attacks on Afghanistan. Pressure groups try to use the fact that the action itself is illegitimate both in the *ad bellum* and *in bello* context, and that risks to the civilian population are disproportionate to the objective of the action. They use *in bello* arguments in the court to achieve a prohibition against the government to participate in such international action. The same can be seen in the International Court of Justice and provisional measures that were requested against the allies in the Kosovo campaign. In terms of the educative process, it should be noted that the press has started to lose interest in the issue of the legitimacy of operations because they have the feeling that the arguments put forward are not necessarily correct.

What is the status of the principle of proportionality, in both the ius ad bellum and ius in bello contexts?

The principle of proportionality was greatly discussed in the Kosovo affair. It is present in many systems of law - not only in International Humanitarian Law - and while one must in reality distinguish between *ius ad bellum* and *ius in bello*, it is present in both contexts. If one looks at Chapters VI and VII of the United Nations Charter, one must observe the principle of proportionality in both cases - one may do what is necessary to obtain what one wishes to achieve, and nothing more than that. In a sense, the principle of proportionality is also present in the *ius ad bellum* principle. As to *ius in bello*, there is a trend to accept

that it is only an overall principle - i.e. it is only the global result which has to be proportional to the means used. However, it is present at all levels and in individual military manoeuvres, for example a group of soldiers pursuing enemy soldiers who have taken refuge in a school full of children, have to respect the principle of proportionality.

One difficulty that was highlighted during the Kosovo conflict, is that in such a situation there is in fact no good distinction between *ius ad bellum* and *ius in bello*. Normally a general objective exists, and then the military forces formulate their own specific objectives. For example if, in furtherance of the general objective, the military have to take a mountain upon which there is a village, they must respect the principle of proportionality and not touch the inhabitants. In Kosovo the military purpose was to obtain from Milosevic what had been requested of him, in other words, it was a purely *ius ad bellum* objective. This can be considered to have been proportional, but had the affair lasted more than three months and Milosevic had still refused, it would have been more and more difficult to find something that could be considered to be a military objective. In such an operation one is faced with the difficulty of distinguishing between *ius in bello* and *ius ad bellum*, and it is a difficulty which demands greater attention. On the level of *ius in bello* the principle of proportionality must be observed at all levels in the military context.

Reflections on conducting operations in support of the law

**Keynote speech by General Sir Rupert Smith
Guest speaker of the Bruges Colloquium, Governor's Palace**

I found it difficult to compose my thoughts as to what to say at dinner tonight. I must try and entertain, after all this is a dinner. It is a social occasion, marking the mid-point of the colloquium, at which I have not as yet been present. And this gives me my second requirement; to link today's debate on International Humanitarian Law, which I did not hear, with tomorrow's. Finally, I must keep what I have to say short. So, I have chosen to talk about training the military to conduct operations in support of the law, drawing on my experience for examples. And, as I reflect on my thirty-nine year service I have many examples, both national and multinational, but I promise not to indulge myself in an orgy of reminiscence.

Once upon a time, in my youth, we thought war was simple: dreadful but simple. In my grandfather's time the "Magpies of Picardy" had watched the long brown columns of men march to hell in Flanders. My father's generation saw the columns march again. And the soldiers of my generation stood heavily armed on the line of the River Elbe facing those of the people to the East. We, all the States, fought and planned to fight wars with all the resources of the nation under its sovereign leadership for hard absolute objectives; to win or lose; victory or defeat; to take or to hold; so as to preserve the freedom of the State to act as a State. We can see also that in my grandfather's time the people died supporting the State, either voluntarily or by conscription. Great masses of people clashed and died. And, while this still happened in my father's time, we can see in addition that the State attacked the people by bombing their cities, developing the V-weapons and the atomic bomb to this end. The State sought to terrorise the people of its opponent.

We fought for our people, our law, and our way of life. We fought on an empty battlefield. Indeed we had men, specially trained and organized to clear the

battlefield, and the roads that led to it, of people: our people, the enemy's people, the captured and the wounded. The laws, conventions and regulations which we learnt, governed how we treated the displaced, the detained, the wounded and the dead. Every month's training programme was supposed to have at least one day on the subject, because we could see its relevance when we listened to our fathers' and grandfathers' accounts. And, because we could see that we might very well want the protection of those laws and conventions ourselves, perhaps when lying wounded under the guard of our enemy, they were obeyed. And for this reason, if no other, we recognized the importance of the ICRC.

Furthermore, we fought so as to apply all the means available to the State in such a way that we would win quickly and decisively. Law and convention also limited the means and the way they were used. But, this was largely a matter for our governments and did not concern us on the battlefield, where large formations commanded by Generals manoeuvred and fought each other.

We trained hard and organized ourselves for this concept of war. Occasionally, for example in the Falklands or the Gulf in 1991, we conducted these warlike operations, but at the same time, as our nation withdrew from its empire, we conducted operation after operation in support of the civil power in one colony or territory after another. These operations took place amongst the people and against men who, in one way or another, saw themselves as fighting a war of liberation. They depended on the people for concealment, sustainment and ultimately for their moral and political authority. In conducting their operations all means that served their purpose were put to use, in a way that served their purpose. The laws and the conventions, whether local or international, were broken or ignored. Nevertheless, the State itself was seldom attacked. They wanted to inherit it.

On the other hand, operating in support of the civil power, we operated within the laws of that power; for to do otherwise was to attack our own strategic objective. Our purpose was to establish and maintain a condition, a condition in which political dialogue could take place. The nature of the condition and the result of the dialogue are often unclear in these circumstances and thus, in contrast to the hard simple adversarial objectives of war, we had malleable and complex objectives. Nor could we mass all our forces to achieve them; our enemy was dispersed and would refuse battle unless he anticipated a quick local success; the enemy was amongst the people and the people got in the way of

our blows, and the law did not permit such an act. Ultimately, it was the junior officers and their Non-Commissioned Officers, rather than the Generals, who employed force on this battlefield amongst the people, and they did so in support of, and under, a law to which they were accountable.

Indeed, the concepts of English Common Law are relatively simple, at least as they apply to the circumstances of military operations in support of the civil power. They allow for, and even demand, independent judgment and action. It is possible to teach them to all soldiers and to train a man to act independently and within their spirit to advantage; and so we do. Apart from producing a better prepared and a more effective soldier for these operations in support of the civil power, such training and devolved responsibility to act has advantages on more warlike occasions.

Now over the recent decades, and increasingly in the last one, we have been involved in operations amongst the people on a multinational scale. We have begun to act in such a way as to deny the concept of the nation state and the laws founded on that concept. We operate to maintain a condition, an even more malleable objective than hitherto, on behalf of an international alliance or coalition; a condition in which a solution might be found, more often than not by another international or alliance organization. Moreover we have to operate in circumstances where the laws of the civil power, and the civil power if it exists, do not adequately protect the individual. We can see this with the interventions in the Balkans and elsewhere. And we can see this with the murderous attacks on the USA on 11 September and the aftermath. Inter alia, an alliance, NATO, has deployed forces to assist in the protection of the individual in America, and America and her allies have deployed forces in the name of the law in pursuit of an individual in Afghanistan. Remember I said that in the First World War the people died for the State, in the Second World War the State attacked the people, well now we have the people attacking the State and each other.

Now in these circumstances the concepts of Humanitarian Law are easy enough to understand, but as drafted, and particularly when the civil power has collapsed or is discredited, they are very difficult to apply in any operational construct, particularly with multinational forces. The reasons for this difficulty are various and their significance alters with the circumstances and the nations whose forces are engaged. In my experience, International Humanitarian Law is not a factor, except in its most general form, when military actions are being considered. Rather it is used, if it is used at all, in the capitals that have deployed

forces to the multinational command. International Law, and more significantly the national law, is used by national governments to control the use of their forces. Usually it is used as a reason not to do something rather than to act. Moreover, each capital has a slightly different interpretation and often very different national laws as to what their forces can and cannot do.

So we have a situation now, in which the military are deployed under international authority to achieve a situation of security and stability under the law where their ability to support the establishment of the rule of law is inhibited by the measures used by their own nations to control their actions. Nor is it very clear, when the military are deployed into the particular catastrophe, how best to apply the law in the circumstances. The habit of having a body responsible for the administration separate from that directing the military adds to the difficulty.

So what do we do? In the first instance we need to understand what it is we want the military to achieve. If it is to achieve one of those hard objectives then, by and large, we know what to do. If though, we want the military to achieve one of those malleable objectives, for example a secure environment or society, then we must understand the nature of this objective. A secure society conducts life within the law. The law, its courts and its constables or officers are the deterrent to anti-social behaviour, not the military. And so we should work from the outset to provide a law with its associated agencies, which the military by their action emplace and support.

In the second instance, the forces deployed by the nations need to be authorized to act to emplace and support the law. This requires a close and cooperative relationship with whomsoever is administering the society in question. Above all it requires junior officers and non-commissioned officers with the training and confidence to act in these circumstances. The law is emplaced in a society by thousands of little daily actions taken independently by an army's most junior leaders not by some grand manoeuvre initiated by the Generals.

I know it is possible to do this. As I have told you my Army has, and is continuing to conduct military operations in support of the civil power for and within the law. The same Army conducted the Gulf War and the Falklands War simultaneously to these operations. I know the training to undertake these operations to support the civil power enhances the confidence and capabilities of the junior leaders and the confidence in which they are held by the nation's leaders.

I think we are helped in this respect by the nature of the English Common Law, with its requirement for the Queen's subjects when faced by violence or the threat of violence to support the constable in his duty, to defend themselves and those they have a duty to defend. And its requirement that the constable should act in such a way that there is the least possibility of loss of life and property and that he support the law rather than judge the rights and wrongs of the matter. But you can only do this if there is a law to support in the first place. I think that the International Law must be developed so that it is possible to train international forces to a common standard and expect them to act positively to advance the law in operational circumstances.

So, to conclude, in the past we fought wars within the concepts of the Nation State. The international laws and conventions entered into by these States seemed to moderate some of the worst consequences of these conflicts. It was usually in the interests of the combatants to obey them. Now we are using force in more complex circumstances to protect or attack individuals as individuals, in the name of an International Law. I see every reason for the military to be employed to this end, but to do so successfully there must be a law-based construct within which they work, they must be trained and their junior leaders empowered to act independently within and for the law.

Impact of International Humanitarian Provisions on the Decision-making Process in Crisis Management: The Practice of the UN Security Council

Speaker: Professor Dr Danilo Türk*

Introduction

The title of this presentation reminds me of a remark made several years ago by the then Secretary-General of the UN, Boutros-Ghali who observed that the UN Security Council is a very exciting place where International Law and international policy “happily mix”. However, I am not sure if they mix “happily”, because when law and politics mix, the “mixture” may not always be a happy one from the legal point of view. In a political body like the UN Security Council, political considerations are the natural priority. Nevertheless, law represents an important part of the Security Council’s work. Legal considerations are necessary if the Security Council is to ensure legitimacy of its decisions, in accordance with the UN Charter. And it is here that the norms of humanitarian law become important.

The most basic principle of International Humanitarian Law is enshrined in Article 1, common to all of the Geneva Conventions, which stipulates that the “High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances”.

This principle expresses a state-centred approach to humanitarian law: it is the responsibility and obligation of the States to ensure respect for International Humanitarian Law and this is achieved in their communication with other States.

* *The views expressed in this text are those of the author and do not necessarily represent the position of the UN*

However, in the last decade, this duty to observe the provisions of the Conventions has become increasingly carried out through International Organisations. In the Security Council of the United Nations this process has come to pass in two major ways.

United Nations observance of International Humanitarian Law in the Security Council

1. Violations of International Humanitarian Law may represent a threat to the peace

Violations of International Humanitarian Law have been described increasingly by the Security Council as a threat to peace. Let us take a few examples.

In Resolution 688 of 5 April 1991¹ concerning the situation in Iraq, for example, the Security Council “Demands that Iraq, as a contribution to remove the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression [of the Iraqi civilian population ... including ... Kurdish populated areas] and express the hope in the same context that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected”.

In Resolution 955 of 11 November 1994² concerning the genocide in Rwanda, the Security Council expressed “grave concern at the reports indicating that genocide and other systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law have been committed in Rwanda,... Determining that this situation continues to constitute a threat to international peace and security”.

In resolution 1203 of 24 October 1998³ concerning Kosovo, the Security Council stated that “the unresolved situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a continuing threat to peace and security in the region”. It is important to bear in mind that earlier, in Spring of the same year, the Security Council had not yet been able to agree on the nature of the situation in Kosovo.⁴ Only later when the number of displaced persons rose, was that situation determined as a threat to the peace.

1 S/RES/0688 (1991)

2 S/RES/955 (1994)

3 S/RES/1203 (1998)

4 See Resolution 1160 of 31 March 1998, S/RES/1160 (1998)

In situations in which International Humanitarian Law violations are recognized as constituting a threat to the peace, the Security Council cannot satisfy itself by determining that a threat to the peace exists; measures must be taken. In other words: the practice of the Security Council suggests that certain violations of humanitarian law constitute a threat to the peace which creates a legal obligation under the UN Charter for the Security Council to take action. That action can be coercive in nature and may include use of force. I shall return to this point after explaining another aspect of the Security Council's approach to the norms of International Humanitarian Law.

2. Acceptance that all UN personnel must observe International Humanitarian Law and work according to those principles.

It is the policy of the United Nations Organisation that all UN personnel must observe International Humanitarian Law. In Paragraph 19 of Resolution 1296 of 19 April 2000 on the Protection of Civilians in Armed Conflicts,⁵ the Security Council refers to the UN personnel and "reiterates the importance of compliance with relevant provisions of international humanitarian, human rights and refugee law and of providing appropriate training in such law" and "requests the Secretary-General to disseminate appropriate guidance and to ensure that such United Nations personnel have appropriate training." The same Resolution also urges Member States "to disseminate appropriate instructions and to ensure that appropriate training is included in their programmes for personnel involved in similar activities." This represents a relatively complete statement intended to ensure respect for international humanitarian law by the UN personnel. Basing his action on this statement the Secretary-General provides instructions and specific programmes of activity guiding the personnel under his jurisdiction.

In this context it is worth recalling that Article 25 of the United Nations Charter provides that States should comply with all Security Council Resolutions. The quoted provisions therefore represent an obligation not only for the Security Council but also for the Member States contributing personnel for UN Missions

Use of force in action undertaken by the Security Council

Let us now return to the question of Security Council's action in situations when violations of International Humanitarian Law result in a threat to international

5 S/RES/1296 (2000)

peace and security. It should be borne in mind that the Security Council is essentially a political organ. As such it is likely that political considerations will prevail, but nonetheless an effort is made to provide legal coherence. Furthermore, sometimes the right things happen for the wrong reasons. The international criminal tribunals set up in the Former Yugoslavia and Rwanda represent great advances in International Humanitarian Law, but the initial motivation behind the establishment of the International Criminal Tribunal of the Former Republic of Yugoslavia in 1993 was to create a semblance of activity - the Security Council needed to be seen to be doing something in a situation where there was not enough political will to act militarily and remove the grave violation of humanitarian law which already constituted a threat to the peace. The International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia represented a compromise. Subsequently, through its work, and under the leadership of the jurists who compose it, the Tribunal developed into an effective instrument of justice. One could therefore conclude that the Security Council can make a meaningful contribution to the strengthening of International Humanitarian Law even in cases where action with an immediate effect is not possible.

In many other situations the Security Council did decide on military action. Decisions of the Security Council requiring military action are quite diverse. There are essentially four types of action undertaken by the United Nations involving use of force, as approved by the UN Security Council.

1. Peacekeeping operations

These are subject to the proviso that there must be agreement between the parties to the conflict and that there is peace to keep. A prior agreement on cessation of hostilities or a peace agreement would normally address the relevant issues of International Humanitarian Law, including a possible role of the peacekeeping force in that regard.

2. Authorization of coalitions of regional forces of willing Member States, including those responsible for peacekeeping

This model is accepted as the most appropriate in situations where quick deployment and robust combat capacity is necessary to enforce a prior agreement on cessation of hostilities or a Security Council resolution. The current preparations for a multinational force in Afghanistan are a case in point. Other recent examples include the Interfet, the Australian led force in 1999, prior to the establishment of the UN peacekeeping force, the United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET) and the NATO operation in the Former

Yugoslav Republic of Macedonia which was welcomed (in September 2001), although not authorized by the Security Council.

Currently there are discussions in the Security Council with regard to Burundi. Here again, a possible formula could be for the Security Council to welcome a military component provided by regional actors.

The authorization by the Security Council could be either explicit or indirect. On some occasions States are interested in general support from the Security Council and not explicit authorization. I believe that such cases are in accordance with Chapter VIII of the Charter since they include consent of the Security Council. Respect for the International Humanitarian Law is most often not stated in such Security Council resolutions but Article 1 of the Geneva Conventions applies directly to the States participating in the coalition.

3. Military means used without explicit authorization in a situation described by the UN Security Council as a threat to peace

This is a broad topic, and the most pertinent case is the use of force in the Federal Republic of Yugoslavia from 1998-1999.

The humanitarian situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, in 1998-99 was one of extreme necessity, and NATO used military force without specific authorization by the Security Council. However, the Security Council had already described the prevailing circumstances in Kosovo as a threat to peace, the implication therefore being that action was necessary. After the start of the military action, a draft resolution objecting to the use of force was proposed and was rejected by a majority of 12 members of the Security Council against 3. And finally, in the aftermath of the use of force by NATO, the Security Council adopted its resolution 1244 (1999) which regulates the role of the international Community with respect to Kosovo (FRY) for the immediate future.

Taken together all these factors provide the framework for legitimacy of the military action by NATO, although the legality of that action remains debatable. The case of FRY/Kosovo was not a simple one - and indeed it embodies the aforementioned mix of politics and law - but military action was justified by extreme necessity, as recognized by the Security Council in its resolutions determining the situation and the humanitarian crisis created by that situation as a threat to the peace.

4. Use of force in exercise of the right to self-defence.

In Afghanistan, the current use of force by the United States has been defined as self-defence, and the Security Council has also taken the action in that context. Two aspects are particularly important here. The Security Council has been involved with Afghanistan for many years and has stated in the past that the situation requires Chapter VII measures. The Council adopted sanctions in 1999, on the basis of determination that the situation constituted a threat to peace. In Resolution 1267 of 15 October 1999⁶ the Security Council condemned “the continuing use of Afghan territory, especially areas controlled by the Taliban... reaffirming its conviction that the suppression of international terrorism is essential for the maintenance of international peace and security”, “determining that the failure of the Taliban authorities to respond to the demands in paragraph 13 of Resolution 1214 (1998) constitutes a threat to international peace and security”. Moreover in paragraph 2 of the same Resolution “Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations” the Security Council “demands that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay to appropriate authorities.”

The attack on the U.S. on 11 September 2001 created a situation justifying U.S. military action in self-defence. It must also be borne in mind that under Chapter VII of the UN Charter, self-defence is an “inherent right”, which prevails until the Security Council takes appropriate action, as stated under Article 51. Furthermore, the Security Council, in its resolution 1368 (2001), adopted on 12 September 2001 recognized the relevance of the right to self-defence in this context.

More generally, one of the questions which arise in the cases of self-defence is whether and when can action of self-defence be replaced by some other kind of action decided upon by the Security Council. In general, any measures taken with the objective to replace self-defence must be adequate and indeed actions can only be considered to be a true replacement for self-defence if they are complete and effective.

The right to self-defence remains a fundamental feature of international law and humanitarian norms apply directly to States engaged in a military conflict characterized as self-defence.

5. Situations in which the UN Security Council takes no action.

As far as International Humanitarian Law is concerned, the lack of action or even lack of decision usually represents the worst option.

6 S/RES/1267 (1999)

The situation in the Democratic Republic of the Congo following August 1998 is a case in point. The Security Council took no action for six months (see Statement by the President of the Security Council, 31 August 1998⁷). The war continued and was characterized by large scale violations of International Humanitarian Law.

Towards a Comprehensive Approach

The main part of the activity of the Security Council relates to specific situations. Additionally, efforts are being made to make the work of the UN in the relevant fields more coherent and more systematic. This commitment has been expressed *inter alia*, in the Secretary-General's reports regarding the protection of civilians in armed conflict. In 1999 Canada initiated the discussion on this issue on the basis of recognition that civilians are increasingly targeted in contemporary armed conflicts. In Resolution 1265 of 17 September 1999,⁸ it was recognized that a comprehensive response by the United Nations was necessary. The Security Council stressed "the need to address the causes of armed conflict in a comprehensive manner in order to enhance the protection of civilians". The Security Council further highlighted "the importance of implementing appropriate preventive measures to resolve conflicts, including the use of United Nations and other dispute settlement mechanisms and of preventive military and civilian deployments..." (paragraph 3). Moreover, it was found that this response should possibly include enforcement under Chapter VII of the United Nations Charter, with military intervention required on occasions.

In response to the request of the Security Council, the Secretary-General offered, in his report S/1999/957, a systematic series of recommendations for a comprehensive approach to the protection of civilians in armed conflict. These recommendations include: ratification of international legal instruments in the field of humanitarian law, measures for conflict prevention, measures intended to improve access to persons in need of humanitarian protection, measures to fill the gaps in the legal regime of protection of internally displaced persons, enforcement measures of the Security Council, and, under specific conditions, use of military force, necessary to put an end to massive violations of International Humanitarian Law.

It is important that the comprehensive approach proposed by the Secretary-General be discussed further and contribute to greater coherence in the inter-

7 S/PRST/1998/26

8 S/RES/1265 (1999)

national action needed to ensure the respect for provisions of International Humanitarian Law.

Concluding Remarks

It is the duty of States to ensure respect for International Humanitarian Law, but in Security Council resolutions and in reports of the Secretary-General one can detect a relatively clear recognition of the responsibility of non-State actors. On 30 March 2001 in the *Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict*,⁹ it was recognized that non-State actors increasingly have to assume their own responsibility. This can be seen, for example, in paragraph 5: "I believe that Member States, supported by the United Nations and other actors, must work towards creating a culture of protection. In such a culture, Governments would live up to their responsibilities, armed groups would respect the recognized rules of International Humanitarian Law, the private sector would be conscious of the impact of its engagement in crisis areas, and Member States and international organisations would display the necessary commitment to ensuring decisive and rapid action in the face of crisis. The establishment of this culture will depend on the willingness of Member States... also to deal with the reality of armed groups and other non-State actors in conflicts and the role of civil society in moving from vulnerability to security and from war to peace". The direct responsibility of non-State actors was also determined in the judgment of the International Court of Justice in *Nicaragua v. USA*, concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua.¹⁰

It is necessary to recognize and indeed, insist upon, direct responsibility of non-state actors. However, this should not diminish the responsibility of States to ensure respect for International Humanitarian Law. While it is certainly desirable that non-State actors take direct responsibility in conflicts, this must not result in States abandoning their obligations. States need to find the most effective ways to ensure, either directly or indirectly, that International Humanitarian Law is respected.

The foregoing discussion demonstrates that common Article 1 of the Geneva Conventions continues to be relevant in new ways. The Conventions have been

9 S/2001/331 (2001)

10 Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, p.14.

given new significance. The role of international organizations, and especially of the UN Security Council has increased. The direct responsibility of non-state actors is becoming real with the strengthening of institutions of international criminal justice. As a result, Article 1 of Geneva Conventions has been given new and richer meaning. However, these developments ought to be seen as creating new ways in which States ensure respect for international law while, at the same time, retaining direct responsibilities with regard to the implementation of humanitarian law.

Résumé

Un des principes de base du droit international humanitaire est inscrit à l'article Premier commun aux Conventions de Genève, qui stipule que les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et faire respecter ces Conventions. L'Etat est de ce fait au centre de cette approche du droit humanitaire. Cependant, le respect de ces Conventions est de plus en plus invoqué par les organisations internationales.

Ce développement est également perceptible au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies, et ce de deux manières: par l'invocation de violations du droit international humanitaire comme présentant une menace contre la paix, et par la volonté exprimée que le personnel onusien se doit de respecter le droit international humanitaire et de travailler en conformité avec ces principes.

Lorsque des violations du droit international humanitaire sont reconnues comme constituant une menace contre la paix, la pratique du Conseil de Sécurité suggère que cette reconnaissance crée, pour le Conseil de Sécurité, une obligation légale - basée sur la Charte - de prendre des mesures qui peuvent, le cas échéant, être de nature coercitive et impliquer l'usage de la force.

Quant à la politique voulant que le personnel onusien respecte le droit humanitaire, le Professeur Türk relève que dans la Résolution 1296 du Conseil de Sécurité sur la protection des civils en temps de conflits armés, ce dernier a émis une déclaration en vue du respect de ces normes, demandant au Secrétaire général de diffuser des lignes de conduite appropriées, afin de s'assurer que le personnel reçoive une formation adéquate en droit humanitaire, et appelant les Etats à faire de même dans la formation du personnel qu'ils détachent pour ces missions. En vertu de l'article 25 de la Charte des Nations Unies, cette résolution lie les Etats qui doivent se conformer aux Résolutions du Conseil de Sécurité.

L'orateur souligne que même dans les cas où une action immédiate du Conseil de Sécurité n'est pas possible, par exemple pour des raisons politiques, cet organe des Nations Unies peut apporter une contribution non négligeable au renforcement du droit international humanitaire. L'établissement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en est un exemple, tant il est vrai que politiquement il n'était pas possible d'intervenir autrement.

Le Conseil de Sécurité peut prendre quatre genres d'actions impliquant la force. Une opération de maintien de la paix peut être menée lorsqu'il y a accord des parties au conflit et qu'il y a une paix à maintenir. Deuxièmement, une coalition de forces régionales ou d'Etats Membres (sur base volontaire) peut également être autorisée à agir. Une telle action peut être appropriée dans des situations dans lesquelles une réponse militaire rapide est nécessaire pour appliquer un accord de cessez-le-feu préalable ou une résolution du Conseil de Sécurité. Ensuite, l'orateur souligne que des moyens militaires peuvent être utilisés sans autorisation explicite dans une situation décrite par le Conseil de Sécurité des Nations Unies comme étant une menace contre la paix, ainsi qu'on a pu le voir en République Fédérale de Yougoslavie entre 1998 et 99. Alors que l'on pourrait débattre de la légalité de telles opérations, le fait que le Conseil de Sécurité avait préalablement décrit la situation comme une menace contre la paix, implique qu'une action était nécessaire, offrant un cadre légitime pour une action armée de l'OTAN. Enfin, le quatrième type d'action est l'usage de la force en légitime défense, ainsi que l'a été qualifié l'usage de la force en Afghanistan depuis début octobre.

D'après l'article 51 de la Charte des Nations Unies (Chapitre VII), la légitime défense est un droit inhérent qui prévaut jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris des mesures appropriées. Ces mesures doivent bien entendu être adéquates et efficaces. Les normes de droit humanitaire sont pleinement applicables aux Etats engagés dans des opérations armées sous le couvert de la légitime défense. L'absence de décisions et de mesures que devrait prendre le Conseil de Sécurité représente la pire des solutions, ainsi qu'on l'a vu en République Démocratique du Congo.

Alors que les activités du Conseil de Sécurité sont généralement menées au cas par cas, de grands efforts sont actuellement consacrés à une systématisation du travail des Nations Unies, ainsi qu'on peut l'observer dans une série de recommandations pour une approche globale pour la protection des civils dans

les conflits armés (1999). Ces recommandations incluent la ratification d'instruments juridiques internationaux dans le domaine du droit humanitaire, des mesures de prévention des conflits, des mesures visant à améliorer l'accès aux victimes, à améliorer la protection des personnes déplacées internes, à mettre en oeuvre les décisions du Conseil de Sécurité, et éventuellement, l'envoi de forces militaires pour faire cesser les violations du droit international humanitaire.

La responsabilité des acteurs non-étatiques a également été reconnue dans des résolutions du Conseil de Sécurité et dans des rapports du Secrétaire général, bien que la responsabilité première du respect du droit humanitaire relève des Etats. La responsabilité revenant aux acteurs non-étatiques a été reconnue, par exemple, dans le Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité, sur la protection des civils dans les conflits armés (30 mars 2001). Cette même responsabilité a également été soulignée dans l'Affaire *Nicaragua c. Etats-Unis*, et est de plus en plus marquée dans les développements de la justice pénale internationale.

Le Professeur Türk conclut en soulignant que l'article Premier commun aux quatre Conventions de Genève reste pertinent, même dans les nouveaux développements, et doit être perçu comme un instrument permettant aux Etats de faire respecter le droit humanitaire. La responsabilisation des acteurs non-étatiques ne doit pas mener à une déresponsabilisation des Etats.

The relevance of the law of armed conflict for the conduct of Petersberg tasks

Speaker: Mr Gert-Jan van Hegelsom¹

The title of the presentation is well chosen: does the law of armed conflict influence or even dictate the behaviour of EU armed forces and their political and military authorities in the planning and the execution of the tasks which are laid down in article 17 of the Treaty on European Union.

Picking up on one of the questions yesterday, it is obvious that should the EU engage in military operations, the responsibility of the actors involved in the development, decision making and implementation of EU policies, including the actual conduct of an operation, should be clearly defined. By the same token, I fully share the views expressed yesterday that Member States of the EU cannot and should not hide behind a proposed legal responsibility of the EU as an institution in order to avoid responsibility for the implementation of their obligations vis-à-vis the law of armed conflict. As you may know, a long debate has taken place with respect to the responsibility of forces under UN command with respect to their obligations under the law of armed conflict. I will revert to that issue when discussing briefly with you the Bulletin of the UN Secretary-General of 1999.

Although I know we are operating under Chatham house rules, I would like to explain why I can only speak in a personal capacity. I have only recently joined the Legal Service of the Council of the European Union. Before that I was intimately involved in operations of armed forces in national and multinational

1 Member of the Legal Service, General Secretariat of the Council of the European Union

operations. I am therefore not a specialist in European Union Law. Although I have learned very much in the past six months, I am not yet familiar with all aspects of European Community and European Union action.

Before I revert to the topic of my presentation, I would like to explain briefly the position of the Council Legal Service in the European structures. The Legal Service is part of the General Secretariat of the Council of the European Union. It has the right and duty to intervene when it considers it necessary, be it orally or in writing, both at the level of working parties and committees and at the level of Coreper or the Council. It also represents the Council before the Court of Justice and the Court of First Instance. In addition, the Director-General of the Legal Service is the Legal Adviser to the Intergovernmental Conferences, which negotiate the revision of the Treaties relative to the European Union and the European Community.

In the perspective of the development of the European Security and Defence Policy, the Council Secretariat decided to recruit specialists in the fields relevant to operations by the armed forces, including among these, specialised lawyers. My immediate responsibilities include acting as the dedicated legal adviser to the Director-General of the EU Military Staff and to the EU Military Committee. I will briefly explain those structures later.

In today's presentation, I propose to deal with the following subjects:

- The permanent structures of the Union dealing with decision making and implementation of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), including the European Security and Defence Policy (ESDP)
- A short history and description of the tasks commonly known as the Petersberg tasks
- The relevance of the Law of Armed Conflict to the planning and conducts of the Petersberg tasks
- The 1999 UN Secretary-General Memorandum on observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law²
- Conclusions

1. The permanent structures of the Union

Pursuant to the Maastricht and Amsterdam Treaties, the European Union is

2 UN Doc. ST/SGB/1999/13 of 6 August 1999.

undertaking the gradual development of the CFSP, including the ESDP. Originally, the Treaties relied on the further development of the Western European Union (WEU) as the dedicated, albeit not exclusive, defence structure of the European Union. Integration of the WEU into the EU was made subject to decision making by the European Council if and when appropriate. Moreover, should the Heads of State and Government so decide, the structures could provide for common defence. The specific character of the defence and security policy of certain Member States, including those which are members of NATO, remained unaffected. In June 1992, WEU Foreign and Defence ministers adopted the Petersberg declaration that, *inter alia*, lists the tasks that WEU could undertake on behalf of the European Union. Article 5 of the Modified Brussels Treaty (mutual defence assurance, equivalent to NATO's article V) is not included in the list.

The Amsterdam Treaty incorporated a description of the Petersberg tasks into the Treaty on European Union (article 17, paragraph 2 TEU). The WEU was anticipated to remain a separate organisation³ to which the EU *might* turn to conduct Crisis Management Operations on its behalf. The December 2000 European Council in Nice, however, decided to create within the Union a limited number of permanent structures which would effectively replace the capabilities of the WEU. As a consequence, the WEU has been downsized to a small administrative unit with effect from the July 1, 2001 onwards.

To have a clear understanding of how the Union functions with regard to ESDP, it is important to briefly address the decision making structure of the Union. The only decision making body is the Council and, for a number of attributed procedural tasks⁴, the Committee of Permanent Representatives commonly referred to as Coreper. The Secretary-General/High representative is entrusted with the implementation of the decisions of the Council. Decisions of the Council are prepared in a number of committees and other working parties, including the EU Military Committee and its working group, composed of delegations of the Member States assisted by the General Secretariat of the Council.

Article 25 of the Amsterdam Treaty instituted a specialised committee, tasked with the monitoring of international developments, which might affect the Union's interest. That Political Committee, consisting of the Political Directors of

3 Cf. article 17, Paragraph 1, third *alinea*, of the Treaty on European Union which refers to the fostering of close institutional ties.

4 Cf. Council Rules of Procedure, Official Journal (OJ) L 149, 23.6.2000, p.21, as amended OJ L 81, 21.3.2001, p.30.

the Ministries of Foreign Affairs of the Members States is the focal point for developing initiatives and actions for the CFSP, including ESDP. In order to effectively develop the CFSP, the Committee routinely meets at the level of ambassadors permanently stationed in Brussels, a development that was confirmed by the adoption of the Treaty of Nice⁵ which refers to the Political and Security Committee (PSC) which may, if needed, meet at the level of Political Directors. One of the core tasks of the PSC is to exercise the strategic direction and political control over the Union's military response to a crisis.⁶ Should the Treaty of Nice enter into force, the Council may entrust the Committee with certain tasks related to EU Crisis Management Operations.

The development of the military structures of the Union is not addressed in the Treaties themselves but developed in a constant line by the consecutive European Councils from Cologne onwards . While the capabilities required for the European Defence and Security Policy had been laid down in concrete terms by the Helsinki European Council (the so-called Helsinki Headline Goals), the Presidency's report to the Nice European Council details the permanent military structures of the Union.

These structures are very limited indeed: the European Union Military Committee (EUMC)⁷, assisted by a working group and the European Union Military Staff (EUMS)⁸.

The EUMC is presided over by a permanent Chairman and is composed of the Chiefs of Defence of the Member States. It normally meets at the level of the Permanent Military Representatives who are based in Brussels. The EUMC is the highest military body in the European Union and it exercises the military direction of the Union's operations. The Chairman is also the military adviser to the SG/HR.

The EUMS is directly attached to the Secretary-General/High Representative as a part of the Secretariat of the Council of the European Union. It consists of approximately 120 military personnel seconded by Member States to the Council and performs the tasks of early warning, situation assessment and strategic planning with respect to the tasks listed in article 17, paragraph 2 of the Treaty on European Union. It has a mandate to conduct planning at the politico-strategic level and evaluate the military options at the disposal of the European

5 OJ C 80, 10.3.2001, p.1 (not yet in force).

6 Council Decision 2001/78/CFSP, OJ L 27, 30.1.2001, p.1.

7 Council Decision 2001/79/CFSP, OJ L 27, 30.1.2001, p.4.

8 Council Decision 2001/80/CFSP, OJ L 27, 30.1.2001, p.7. The structure of the EUMS is annexed to the Council Decision.

Union. Operational planning is done on a case by case basis by the operational headquarters that will lead the operation. During an operation, the EUMS will continuously monitor and facilitate the conduct of the operation.

The European Union does not have any headquarters or forces permanently at its disposal. Different options are available to the Union. Not only Member States but also third countries and NATO have expressed the readiness to commit headquarters and forces to EU-led operations. Should operations be launched, questions related to the law of armed conflict will become immediately relevant, as the Union's structures will be called upon to exercise command responsibility over the forces that conduct the crisis management operations.

At this stage, the Union is developing building blocks for credible, effective EU foreign and security policy, including European Security and Defence Policy. The Union does not have the ambition to develop standing European armed forces.

2. The Petersberg tasks

As stated earlier, the tasks of, originally, the WEU are commonly called the Petersberg tasks, as the initial description of those tasks originates in a WEU ministerial conference held in Petersberg, near Bonn in Germany.

Article 17 of the Treaty on European Union explicitly refers to these tasks which include:

- humanitarian and rescue tasks
- peace keeping tasks
- tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.

It must be noted that whereas the Petersberg Declaration would seem to give an exhaustive list, the tasks which the European Union may be called upon to execute are not enumerated exhaustively.

2.1 Humanitarian and rescue tasks

This category does not need extensive elaboration. As is shown in practice, Member States have individually or collectively participated in humanitarian assistance operations all over the world, sometimes acting in support of ECHO, the European Community instrument for delivering emergency humanitarian assistance. The terminology used does not in any way refer to the conduct of operations that may be termed "humanitarian intervention". It is interesting to note that this element of article 17 (2) does not reflect the original Petersberg

declaration which referred to the rescue of "nationals". I have yet to come across an explanation for that fact. One possible explanation may be that the rescue of only nationals of the EU Member States could be considered unnecessarily restrictive.

2.2 Peace keeping missions

The terminology used with respect to this task would seem to refer to the "traditional" peace keeping tasks undertaken pursuant to Chapter VI of the United Nations Charter. Some also refer to them as "classical" peace keeping missions. These operations would normally be based on consent of the Parties and use of force in self-defence only.

2.3 Combat forces in crisis management, including peacemaking

As indicated earlier, the Treaty on European Union does not detract from the obligations with regard to common defence as laid down in article V of the modified Brussels Treaty and article 5 of the Treaty on the North Atlantic Treaty Organisation. This phrase refers to the higher spectrum of missions akin to those undertaken by United Nations forces under Chapter VII of the Charter. The language used in this sentence is not entirely clear as to its purpose and scope. It is interesting that in WEU publications a footnote is normally added to explain that "peace making" should be read as "peace enforcement". The confusion in these terms may have been caused at the time because of the "Agenda for Peace" issued by the UN Secretary-General in 1992. The term "peace making" may also have been adopted in order to avoid the potential aggressive connotation that "peace enforcement" might have. "In crisis management" is potentially an extremely wide term. Be that as it may, and when read in conjunction with the other elements of article 17, it must be assumed that the terms are used in order to differentiate as clearly as possible the tasks which the European Union wishes to embark upon from those related to the common defence task of NATO.

3. Relevance of law of armed conflict

The relevance of the law of armed conflict to multinational operations has been the subject of a wide range of publications, the content of which does not need to be reiterated here. Different views have been expressed with regard to the question whether the law applies to all operations or whether differentiation should be made in the light of the nature of the operation itself. A substantial

number of authors would seem to argue that use of force by military personnel automatically entails the applicability of the law of armed conflict. I have always maintained that that is not the case. I have consistently advocated for differentiation, arguing that non-applicability of the law of armed conflict does not lead to a legal vacuum but that armed forces in such instances would be called upon to respect even stricter rules of behaviour.

My basic premise has always been that an analysis of the mission, the mandate and the political environment is necessary in order to ascertain whether the law of armed conflict applies to the operation. Important elements of that assessment include the consideration that applicability of the law of armed conflict is governed by the Treaties concerned, not depending upon the will of the parties to the conflict, the consideration that a certain threshold is described in the relevant articles of those Treaties and the notion of equality of the parties to the conflict. Indicators that such an assessment should be made with regard to each operation also include the Convention on the Safety of UN Personnel which provides that the Convention applies only if the UN personnel is not engaged as combatant in the conflict, the fact that misuse of UN emblems is considered perfidy in accordance with article 38 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions and the obligation to inform UN forces of the locations of minefields and other dangers in accordance with Protocol II to the Convention on Certain Conventional Weapons. In its current activities to develop the military capabilities of the Union, the EU military Staff is presently drafting a use of force policy that will apply in EU-led crisis management operations. As the policy is still under negotiation in the EU Military Committee, I cannot prejudge its outcome. Suffice to say that the above considerations are the subject of intense consultations among the EU Member States.

4. The Bulletin of the UN Secretary-General on observance by United Nations Forces of

International Humanitarian Law

It is clear that no one disputes the right of the UNSG to issue instructions with respect to the behaviour of forces operating on the basis of a UN mandate and put at the disposal of the UN. In fact, since as early as 1959, the ICRC has requested competent UN authorities to issue guidance on the Law of Armed Conflict with respect to ongoing operations. I submit to you however that such guidance should rest on solid foundations in the law and reflect its current state

and should clearly differentiate between considerations based on legal obligations and those that are based on policy considerations of the UN. Unfortunately, the Bulletin does not make that differentiation and should therefore be revised to reflect legal and policy considerations exactly. At the time the Bulletin was issued as a draft (July 1999), some major troop-contributing countries offered their services to the Secretariat of the UN to assist in drafting the Bulletin. These offers were declined.

I would like to give you a limited number of examples of the legal uncertainties created by the Bulletin. Before setting out to do so, I would like to stress again that I am not disputing the right of the UN Secretary-General to impose restrictions further to those which the law imposes on the forces that are put at his disposal. If a State puts troops at the disposal of the UN, they recognise that the competent authority for the execution of UN peace keeping operations is entitled to impose such further limitations which extend beyond the legal obligations that may rest on them on a national basis as may be deemed necessary from a political point-of-view.

The first set of problems appears when the field of application in the Bulletin of the Secretary-General is scrutinised. Section 1.1 states that the fundamental principles and rules of humanitarian law "are applicable to UN forces when in situations of armed conflict they are actively engaged as combatants, to the extent and the duration of their engagement". This part of the provision is correct. However, the paragraph continues to state that "They are accordingly applicable in enforcement actions or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence." The mere fact that the use of force is permitted in self-defence does not justify the applicability of law of armed conflict provisions. It is also unwise in terms of policy to say that UN forces should apply the law of armed conflict in instances where they are entitled to use force in self-defence only. The law of armed conflict is designed to regulate behaviour of forces when engaged in a situation where military operations are being conducted in order to impose one's will on the forces of the adversary. When using force in self defence, the proportionality standard is not governed by the law of armed conflict but should be governed by human rights law and those notions of self-defence which already exist in all of the national legislations of the Member States of the United Nations. Unfortunately, neither paragraph 2 of Section 1, nor Section 3, are helpful in clarifying what is meant in this first paragraph.

Another problematic element is Section 5 on the protection of the civilian population. For instance, Section 5.4 is not consistent with UN practice in peace-keeping operations: "In its area of operations the UN force shall avoid, to the extent feasible, locating military objectives within or near densely populated areas and take all necessary precautions to protect the civilian population... from the dangers resulting from military operations". A UN peace-keeping force must be where the trouble may arise or remerge, it must be in a position to overlook the situation: by definition a force will be in the cities observing from any position that is available to ensure a good overview, including church or monuments (see Section 6.6) in order to be able to view the surroundings and detect trouble spots. This practice is not inconsistent with responsibilities under the law of armed conflict if one assumes that UN forces as such may not be targeted by the parties to the conflict. Co-location with the civilian population and/or civilian objects in "traditional" peace keeping operations is therefore *a priori* not unlawful.

Also the listing of "certain explosive projectiles" which are prohibited by the Bulletin (Section 6.2) is not the prime example of a qualification that is necessarily helpful in determining what munitions may be deemed to be covered by the term "certain explosive projectiles"? Fragmentation bombs? Artillery shells? While it may be assumed that this provision is meant to refer *inter alia* to the so-called "dum dum" bullets prohibited by the 1899 The Hague Declaration bullets which flatten or expand easily in the human body, it does not create the required legal certainty for forces participating in UN operations. The mere listing of anti-personnel mines, booby-traps and incendiary weapons does not reflect the qualifications which may apply to these weapons under the relevant provisions of the Treaties.

I am confident that further discussion with the UN Secretariat would resolve the problems associated with the Bulletin.

Conclusions

Is the law of armed conflict relevant for EU operations? Yes, and in several ways. When the Union contributes to solutions in a crisis, I would suggest that the law of armed conflict is relevant in all four situations described by Mr Sandoz yesterday in his presentation. The European Union *inter alia* has adopted an *action commune* in the field of conflict prevention. Hence, missions are under-

taken to assist in preventing conflict or limiting its consequences: knowledge of the law of armed conflict is essential in order to be able to contribute to such conflict prevention. When conducting operations to which the law of armed conflict would not be applicable to the behaviour of EU forces (classical peace-keeping), understanding and assisting the former parties to the conflict in the execution of their responsibilities is a core task. Finally if EU forces find themselves engaged as a party to the conflict, they should stand ready to discharge their own obligations under the law of armed conflict.

Résumé

Le droit international humanitaire peut-il influencer ou dicter le comportement des forces militaires de l'Union européenne et de leurs autorités politiques et militaires dans la planification et l'exécution des tâches mentionnées à l'Article 17 du Traité sur l'Union européenne, tâches communément dénommées "de Petersberg"? C'est à cette question que M. van Hegelsom, Conseiller juridique au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, va s'atteler à répondre. L'orateur le fera à titre purement personnel.

La première constatation qui s'impose est que les Etats membres ne pourraient en aucune manière invoquer une quelconque responsabilité de l'Union européenne en tant qu'organisation dans le but d'essayer de se dégager de leurs propres responsabilités en matière de droit international des conflits armés.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, l'orateur décrit l'évolution de la PESC et de la PESD, ainsi que celle des structures y relatives. Le Traité d'Amsterdam incorpore dans le Traité sur l'Union européenne les tâches de Petersberg selon une définition similaire à celle que l'on retrouve à l'article 5 du Traité fondateur de l'Union de l'Europe Occidentale. En effet l'article 17 du Traité sur l'Union européenne précise de ces tâches de Petersberg incluent, de manière non-exhaustive, des missions humanitaires et d'évacuation, des tâches de maintien de la paix, et des tâches de forces de combats dans le cadre de gestion de crise, y compris le rétablissement de la paix. Les Etats membres se sont alors dotés de structures permanentes. En plus de la personne du Secrétaire général/Haut Représentant, du Comité des Représentants permanents (COREPER), du Comité de Politique et de Sécurité (COPS), le Secrétariat général du Conseil dispose d'un Comité militaire et d'un Etat-Major militaire. Le Comité militaire est le plus haut organe militaire de l'Union européenne et exerce la direction militaire des

opérations de l'Union européenne. Son Président est le conseiller militaire du Secrétaire général. Il revient à l'Etat-Major militaire de préparer les planifications d'opération à un niveau politico-stratégique, et d'évaluer les options militaires qui s'offrent à l'Union européenne.

L'Union européenne ne dispose pas de forces permanentes ni d'un quartier général militaire. L'Union n'a par ailleurs pas l'ambition d'acquérir de telles forces. Si une opération devait être menée, les Etats membres, de même que des Etats tiers, pourront mettre des forces à disposition. Ainsi, l'OTAN s'est dite prête à mettre à disposition son quartier général et ses forces.

La pertinence du droit des conflits armés pour des opérations multinationales a fait l'objet d'un grand nombre de publications. Différentes opinions ont été exprimées quant à savoir si ce droit s'applique à toutes les opérations multinationales, ou s'il convient de faire une distinction en fonction de la nature de l'opération en question. Un certain nombre d'auteurs soutient que l'usage de la force par du personnel militaire entraîne automatiquement l'applicabilité du droit des conflits armés. L'orateur ne souscrit pas à cette thèse, mais estime qu'il est nécessaire de faire un examen au cas par cas de la situation. M. van Hegelsom souligne également que la non-applicabilité du droit humanitaire dans une situation donnée ne signifie pas pour autant un vide juridique, mais que les forces armées concernées peuvent même se voir imposer des règles de comportement beaucoup plus strictes.

Partant de la constatation que l'applicabilité du droit des conflits armés est régie par les traités pertinents, et ne dépend pas de la volonté des parties au conflit, il est indispensable de mener une analyse de la mission, du mandat et de l'environnement politique afin de déterminer l'applicabilité ou non des normes de droit humanitaire.

Dans le cadre de ses activités en vue de développer les capacités militaires de l'Union, l'Etat-Major militaire a la responsabilité de rédiger un projet de politique d'usage de la force qui serait applicable aux opérations de gestion des crises menées par l'Union européenne.

L'on ne peut étudier la question de l'applicabilité du droit humanitaire aux opérations menées par des forces multinationales sans évoquer la Circulaire du Secrétaire général des Nations unies d'août 1999.

L'orateur relève qu'il est incontestable que le Secrétaire général des Nations

unies a la prérogative d'édicter des règles de comportement pour les forces opérant sur un mandat des Nations unies et mis à disposition de l'ONU. Il mentionne cependant que de telles lignes directrices doivent trouver leur fondement dans le droit, et refléter l'état actuel des normes de droit international. Un tel document doit absolument faire la distinction entre des considérations basées sur des obligations légales auxquelles les Etats contributeurs de troupes auraient souscrits, et celles basées sur des considérations onusiennes d'ordre politique. M van Hegelsom estime que la Circulaire du Secrétaire général des Nations unies ne fait pas cette distinction et devrait, de ce fait, être révisée et améliorée.

A titre d'exemple, l'orateur relève deux problèmes important. Le premier concerne les champs d'application en ce que la Circulaire déclare applicable le droit humanitaire dans des situations ne relevant pas de la qualification de conflit armé. En effet, selon la Circulaire, le droit humanitaire serait applicable lorsque les troupes onusiennes utilisent la force dans une situation d'auto-défense, en dehors d'un conflit armé (par exemple lors d'une mission de maintien de la paix).

Le deuxième exemple a trait à la protection des civils. La circulaire commande aux troupes (qui peuvent être en mission de maintien de la paix) de ne pas s'installer dans ou à proximité de zones densément peuplées de civils afin de les protéger des dangers résultants d'opérations militaires. Cela est en totale contradiction avec la pratique des opérations de maintien de la paix des Nations unies, dont le rôle premier est de se trouver à proximité des populations civiles, d'édifices religieux ou d'autres bâtiments protégés, afin de vérifier l'application des accords que l'on cherche à mettre en œuvre.

Selon M. van Hegelsom, la réponse à apporter à la question posée dans le titre de l'exposé est sans aucun doute positive: oui, le droit des conflits armés est pertinent pour les opérations de l'Union européenne.

Il est pertinent à plusieurs titres: son enseignement est essentiel dans le cadre de la prévention des conflits (l'Union a adopté une action commune en ce sens); sa connaissance est indispensable pour permettre aux troupes conduisant des opérations UE, auxquelles le droit humanitaire ne serait pas applicable, d'aider les parties belligérantes à respecter leurs obligations légales découlant du droit des conflits armés; et bien entendu, la connaissance et le respect du droit humanitaire sera obligatoire lorsque des troupes européennes seraient engagées en tant que partie au conflit.

L'orateur souhaite cependant que les écueils rencontrés dans d'autres initiatives, telle la Circulaire du Secrétaire général des Nations unies, soient évités dans le cadre de l'Union européenne.

Impact of the Laws of armed conflicts on operations against international terrorism

Speaker: Prof. Marc Cogen

Introduction

I have become increasingly convinced that if the fight against international terrorism has lasting impact, it is in the field of the means and methods of military action: the conduct of operations. For this reason I reiterate the preference expressed by Mr Van Hegelsom for the term 'Laws of Armed Conflicts', because it seems to be more suitable than the term 'International Humanitarian Law'. The Laws of The Hague and Geneva have a humanitarian inspiration: both sets of provisions concern the protection of persons, albeit from a different perspective. I will also give my personal opinion on the responsibility of non-State actors, in particular when dealing with terrorist organisations. As my colleague Professor Türk has mentioned, not only States, but also non-State actors, have responsibility in this field, especially when those non-State actors perform tasks or carry out operations with an impact in this area. Likewise I do not like to see a weakening of the role of States in the field of armed conflicts, albeit for other reasons.

The attacks of 11 September 2001 and the ensuing military campaign against Afghanistan have catapulted the issue of the laws of armed conflicts and international terrorism to the top of the International Law agenda. Many questions arise and have to be addressed by the legal community.

As an introduction it is important to remember the distinction between two separate, albeit related, branches of International Law:

- the legality of the use of armed force or *ius ad bellum*
- the law applicable to the conduct of hostilities, military operations and the protection of the persons or *ius in bello*

The issue of the legality of resort to the use of armed force is not part of the laws of armed conflicts but part of United Nations law, which forms the codified International Law on this issue. This recognizes only two legitimate cases in which armed force can be used: self-defence, either individually or collectively (Article 51 UN Charter) and military force approved by a Resolution by the Security Council acting under Chapter VII of the UN Charter.¹ Clearly, the current military operations against Afghanistan and the Al-Qaida network are based on self-defence, as recognized by the decision to activate Article 5 of the NATO treaty and in Resolutions 1368² and 1373³ the Security Council recognizes and reaffirms *'the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter'*, while at the same time condemning any act of terrorism that is seen as a threat to international peace and security.

The question of the resort to armed force is not addressed here. However, once an armed conflict arises, questions still remain as to the military objectives and the means and methods of combat and these fall under the ambit of the laws of armed conflicts. In the context of the Afghanistan operations, the first point I would like to make is the distinction between 'law enforcement' and 'military operations'.

1. 'Law enforcement' versus 'military operations'

In the fight against international terrorism, the usual method employed is 'law enforcement' encompassing international cooperation between judicial authorities and police forces - including intelligence services and secret services. Extradition or prosecution is at the heart of this approach. Such measures form the duties of States in this 'law enforcement' approach. This approach was applied after the bombing of Pan Am flight 103 in 1988. Initially Libya refused to extradite terrorist suspects, the Security Council then approved sanctions against Libya and the case was finally decided by a tribunal acting under Scottish law after the extradition of the suspects took place. This is a law enforcement approach exercised with the support of the Security Council.

However, it must be recognized that the 'law enforcement' strategy becomes impossible and indeed obsolete if terrorist organizations are granted a safe

1 UN Charter, June 26 1945, T.S. 993

2 S/RES/1368 (2001)

3 S/RES/1373 (2001)

haven by one or more countries. Thus the situation in Afghanistan is clearly not suitable for law enforcement at this stage. In this scenario an alternative approach is military action which can be conducted against both the State and the terrorist organization which is allowed to remain on its territory. In the context of the ongoing operation with Afghanistan, in this secondary 'military operations' approach, in my view such a military operation can only be conducted legitimately in the pursuit of three objectives:

- 1. to restore law and order in function of coercing that State to withdraw its support from terrorist organizations
- 2. to punish those responsible for the terrorist attacks
- 3. to prevent further terrorist attacks on any country.

While the political world may differ in its purpose when conducting military operations, in International Law military operations against international terrorist organisations combined with a particular State can only be justified under these three purposes. Any deviation from these purposes or the creation of effects going beyond these three objectives would carry the risk of turning such a military operation into a 'retaliation' or 'revenge' operation, which is clearly forbidden in current International Law. This is also a notable difference from the past, pre-Second World War period, when retaliation was considered to be legitimate. However, 'reprisals' may be considered lawful if the enemy combat force does not respect the laws of armed conflicts and coercive measures are taken to force the adversary to respect International Humanitarian Law. Thus, to the three legal purposes of military operations must be added the exception of reprisals in the service of International Humanitarian Law.

The three aims clearly fall within the scope of the right to self-defence - the inherent right of all States - although the Security Council maintains its authority to assess the military operations and to instruct Member States to take measures other than military operations, under Article 51 of the UN Charter. At present no international tribunal exists that could deal with the punishment of the suspected terrorists. When the International Criminal Court (ICC) comes into being it is my view, although it remains a controversial issue, that this tribunal will be competent to deal with major terrorist attacks which can be deemed to be 'crimes against humanity', taking into account the degree of cruelty and horror inflicted upon the civilian population. The second element of this statement comes from the view that under the Rome Statute of the International Criminal Court⁴ a 'crime against humanity' does not necessarily have to be connected with an armed conflict, and nor is an armed conflict specified as a condition for jurisdiction.

4 UN Doc. A/CONF.183/9

An important element in support of the classification of a major terrorist attack as a 'crime against humanity' is the Security Council's position in considering such an attack as a threat to peace and security. Such is the case for the attacks of 11 September 2001, as witnessed in the wording of Security Council Resolutions 1368 and 1373 of 12 September 2001 and 28 September respectively. Unfortunately, international case law with respect to international terrorism is still not clearly spelled out and we have to wait until the ICC comes into operation to see how they will judge their own competence. However, doing justice can be seen to be an important aspect of restoring peace and security and is, for this reason, an element of self-defence. In the absence of an international tribunal, the tribunals of the country where the terrorist attack took place should be granted priority competence. Since 'crimes against humanity' involve universal jurisdiction, the 'local remedies rule' implies that the tribunals of the place of the attack have priority competence, i.e. in the context of the attacks of 11 September 2001, the US courts would have priority.

2. Can an armed conflict exist with a 'terrorist organization'?

Under the laws of armed conflicts an armed conflict is considered principally as a matter between States or, in times of civil war, belligerents can have the status of combatant, as with liberation movements (*cf.* Protocol I to the Geneva Conventions), and there are also certain pertinent provisions under Protocol II. In modern International Law to date, no 'terrorist organization' has been considered to be a combatant under the laws of armed conflicts. It must be recalled that terrorism can be used as an unlawful means of combat and that the Geneva Conventions and the Protocols thereto refer to this unlawful behaviour in their express prohibition on 'terror' and 'terrorism':

- 'collective penalties and likewise all measures of intimidation or of terrorism are prohibited' - Geneva Convention IV, Article 33
- 'acts of terrorism' are prohibited - Protocol II, Article 4(2)(d)
- 'acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited' - Protocol I, Article 51(2) and Protocol II, Article 13(2)

I see no good legal reason to recognize 'terrorist organizations' as combatants under the laws of armed conflicts in the future. When the US President George W. Bush called the attacks of 11 September 2001 'an act of war', he referred to

the act itself and not to the legal status of the terrorists under the laws of armed conflicts. His remark was made for purely political purposes: to make clear that the USA was preparing for a military response to an obvious security threat. It embodies a 'military operations' approach rather than a 'law enforcement' approach.

If the terrorist organization acts alone - and no State offers support and/or shelter - then in my view the 'law enforcement' procedure is the only legal way to fight international terrorism because all other countries will render judicial and police assistance and will comply with the rule of 'extradition or prosecution'. Under the law enforcement strategy a military response is not necessary and can even be considered illegal under International Law. The 'law enforcement' approach is preferred and is obligatory for all States if we read Security Council Resolution 1373. Adopted under Chapter VII, the Resolution instructs the Member States to take specific actions against terrorist organizations such as the prevention and suppression of the financing of terrorist acts (Paragraph 1(a)), and 'decides... that all States shall bring terrorists to justice and ensure that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts' (Paragraph 2(e)). Thus it is an international legal obligation incumbent upon all Member States to make 'law enforcement' effective and to afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings.

On the other hand, if a terrorist organization can rely on the protection of another State, as is the current situation in Afghanistan, then we face a totally different situation and a military response might be undertaken as an act of self-defence. However, it is important to note that the terrorists themselves and their organization do not become privileged combatants under the laws of armed conflicts - they are to be considered to be unlawful combatants and as such are not entitled to prisoner of war status and can be punished for all hostile acts. Such acts include the killing of soldiers in combat, which is normally not punishable under the laws of armed conflicts, because the terrorists have no right to participate directly in hostilities. When launching military operations against Afghanistan and the Taliban regime, the armed forces of the Taliban regime are to be considered to be armed forces in accordance with Article 43 of Protocol I and as such they retain their status of combatant and are entitled to prisoner-of-war status. Likewise they are ultimately liable for war crimes or other grave breaches of the Geneva Conventions and Protocols. Likewise, the US and UK military actions against Afghanistan constitute an international armed

conflict within the meaning of the common Article 2 of the Geneva Conventions. It should thus be noted that in my view the question of whether an armed conflict with a terrorist organisation is legally possible must be answered in the negative - they must be considered to be unlawful combatants and treated as such.

3. Specific questions related to military action against international terrorism

A first question is the nature and purpose of the armed force required in the fight against international terrorism, this is usually referred to as the means and methods of combat. In the framework of military action against terrorists, emphasis is placed on the abolition of the terrorist infrastructure and capabilities, the arrest of suspected terrorists and the support of law enforcement agencies during that operation, even when the military operations are conducted in a foreign country. In this sense the current military operations against international terrorism taking place in Afghanistan are not a conventional armed conflict against a State or government. If the removal of a political regime is an intended political goal (like the removal of the Taliban regime), this goal should be kept separate from the purpose of the fight against terrorism itself. Here again the three legal purposes of military action should be recalled. This implies that the military operations should end when the terrorist infrastructure is destroyed and the suspected terrorists are arrested. In this way, an operation against terrorists must by definition be a temporary, preferably short term, activity. If not, there is a real risk that the military operation turns into a retaliation operation.

The methods and means of warfare face new challenges and also have to be interpreted in light of the fight against terrorism. Thus, if the total destruction of the terrorist infrastructure is accomplished, it is doubtful that sustained air strikes would be legitimate under the laws of armed conflicts, because of the lack of military necessity and also because the rule of proportionality would be violated. Moreover, special forces on the ground cannot be replaced by air strikes when seeking the arrest of suspected terrorists as part of a military operation. In an era in which air power has become the supreme method of warfare because of its military advantage (as witnessed in the Kosovo military campaign), the doctrine of air strikes alone is problematic and it is not entirely appropriate in the context of military operations against terrorism. This conclusion necessitates a re-

thinking of the appropriate means and methods of combat when conducting specific military operations against terrorists. If the military does not take into account this consideration then I believe we run the risk of greater collateral damage than is necessary in the fight against terrorism.

A second question concerns the perennial issue of the legal definition of 'international terrorism'. To date no international definition of this issue has been universally agreed upon. Although the lack of a legal definition is largely due to political constraints, an academic definition is possible on the basis of the existing conventions against terrorism as well as the numerous resolutions of the UN General Assembly and the UN Security Council in this field.

The central element of any definition is the attack on the civilian population in order to spread fear among that population for whatever purpose. As has been said elsewhere, terrorist acts in peacetime can be seen to be equivalent to war crimes in times of hostility. However, even when an internationally agreed legal definition of 'international terrorism' exists, the problem will not be resolved satisfactorily unless the terrorist organizations are named and listed by a universally recognized authority or are designated by an international tribunal. To avoid secondary and possibly endless discussions on applicability, terrorist organizations must be named and listed. If this designation is not made by a universal authority - and the United Nations is eminently placed to do this - any country would have the capacity to compile its own lists unilaterally, as the United States has done, with the implication of tremendous consequences for the right to resort to military force if another country disagrees with the list and offers accommodation to the organization concerned. One such difficulty might arise if a country considers the organization in question to be a charitable organization, while another considers it to be a terrorist organization. Clearly some international supervisory body is needed to avoid any such confusion.

With reference to Security Council Resolution 1373 there is hope that the Security Council itself can be convinced to exercise this power and be guided by the newly established Committee to monitor implementation of Resolution 1373 (established under paragraph 6). The Committee is composed of all the members of the Council and is assisted by appropriate expertise: and I hope this will include adequate legal expertise. The risk that political considerations will prevail is high, given the controversies of the past concerning the definition of international terrorism and also in light of the doubts, considerations and reservations made vis-à-vis the Statute of the International Criminal Court, that

this court would also take into account political arguments. Therefore both the Committee and the Council need to develop legal guidelines related to international terrorism and the listing of such organizations. Once this legal undertaking is made - for it must be noted that while the means of enforcement might be military it must remain a legal activity - an appeal to the International Court of Justice (ICJ) should not be excluded, for example by way of an advisory opinion. This is possible at present under the right of the Security Council to 'request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question' under Article 96 (1) UN Charter, and no amendment to the UN Charter or Statute would be necessary in order to have recourse to the ICJ in case of doubt concerning lists or naming, or on questions of interpretation of 'international terrorism' once there is a legal basis.

A third question relates to the issue of 'collateral damage'. Taking on terrorist suspects by military force, and particularly if this is undertaken by means of air strikes, places the civilian population at a high risk since terrorists wear no uniforms. They shield themselves by merging into the civilian population and are not clearly distinguishable. Again the question of the methods and means of combat requires attention.

What is the acceptable level of 'collateral damage' in a military operation against international terrorism? The more prolonged the military campaign, the higher the risk for civilian casualties. Therefore, a proper time limit to a military campaign against international terrorism seems more than reasonable, and this requires the leaders of the military campaign to be open and clear on this point. A matter of weeks or months would appear to be the most appropriate time scale to accomplish what has to be done under the three legal purposes, rather than a prolonged military campaign over months and years. Rhetoric such as 'the military campaign will last as long as it is necessary' fails to address this important question and can create fear among the civilian population that the attacks are a long-term operation, thus exacerbating the refugee problem.

Finally, a fourth question is the effect that the military operation has on the civilian population, by effectively turning the civilian population into refugees. According to UN officials (in a statement of 24 October 2001) the US air strikes were affecting Afghan civilians badly and about 70 per cent of the 1 million residents of the Western city of Herat had fled in fear. Massive flows of refugees are the direct result of the military campaign currently being conducted in Afghanistan and here too the question arises of the compatibility of massive air

strikes with the proper protection of the civilian population. A massive flow of refugees can hardly be regarded as acceptable 'collateral damage', even under a military operation against terrorists, thus special programmes and assistance are needed to allow the civilian population to remain in their homes, safely. Air strikes cannot accomplish that objective and so the means and methods of combat have to be reconsidered and other measures taken, for example the sending in of ground troops to protect humanitarian convoys to starving civilians from attack. The lessons of Bosnia-Herzegovina and Sarajevo have to be observed in the Afghanistan scenario, i.e. that without ground troops and humanitarian assistance in the place itself - not in neighbouring countries such as Pakistan or Iran - we will witness a humanitarian catastrophe that can hardly be considered to be compatible with International Humanitarian Law in an armed conflict waged against terrorists.

This special humanitarian requirement should be observed in military operations against international terrorism. Such a requirement would place emphasis on the use of ground troops and humanitarian assistance, including the protection of humanitarian convoys, such as we have witnessed in Bosnia-Herzegovina and Sarajevo. In the Balkan war the Security Council acted accordingly.

Conclusion

A military campaign against international terrorism is only permitted under International Law if the normal law enforcement approach has become impossible. As a matter of self-defence, the military operations concurrently embody an alternative form of law enforcement and serve three legal objectives: the restoration of law and order in the country that grants a safe haven to terrorist organizations, the punishment of those responsible for terrorist attacks and the prevention of further terrorist attacks. Any political objectives which might be served by military operations must be kept separate from the legal objectives and should be assessed differently.

In the fight against international terrorism there is an urgent need for the United Nations to develop legal guidelines, including an international definition of international terrorism. Since international terrorism is considered as a threat to peace and security, the authority to advance legal rules is vested in the UN Security Council, aided by the newly established Committee and the UN General Assembly. When developing legal guidelines the advice of the International

Court of Justice might prove very helpful in explaining the rule of law and the Security Council might be greatly helped by seeking such advice, especially to prevent or reduce political controversies. A definition of international terrorism, although necessary from a legal viewpoint, will not be sufficient to identify all terrorist organizations. Sometimes definitions fail to solve the problem at hand. I refer to the definition of 'subsidiarity' of the EC Treaty and the problems involved in delineating the powers of the EU and its Member States. The Security Council should therefore fulfil its responsibility and list and name the terrorist organizations after consideration by the Committee, aided by experts. If not, there is a real risk that every State will start to compile its own list, with the predictable confusion that would entail. Again, the Security Council should base its decision on legal considerations since the fight against international terrorism is essentially a law enforcement matter.

Finally, when conducting military operations against terrorist networks in a foreign country, it is questionable if the strategy of massive air strikes is a proper method of combat, taking into consideration the requirements of International Humanitarian Law. Therefore, some specific conditions should be considered such as a time limit for military operations, the early use of special ground forces to arrest the suspected terrorists, and humanitarian assistance programmes, if necessary under the protection of armed forces. The prevention of massive refugee flows is a fundamental humanitarian concern that deserves further attention and brainstorming by those who direct military operations against international terrorism.

Résumé

Le Professeur Cogen distingue deux manières de traiter le terrorisme. La méthode traditionnelle, consistant à 'faire appliquer la loi', englobe la coopération internationale entre autorités judiciaires et de police, et le devoir qu'ont les Etats de poursuivre ou extraditer les personnes suspectées d'être terroristes. Cependant, cette méthode basée sur le droit est inappropriée si des organisations terroristes sont hébergées et soutenues par des Etats. Dans ces cas-là, une campagne militaire peut être envisagée en droit international sous le couvert de la légitime défense, et afin d'atteindre trois objectifs: restaurer l'ordre et le droit dans le pays abritant des organisations terroristes, punir les responsables d'actes terroristes, et enfin prévenir d'éventuelles attaques terroristes ultérieures.

Un conflit armé est classiquement un affaire entre Etats, cependant en cas de conflits armés internes, il se peut que les belligérants se voient accorder le statut de combattant. Le Professeur Cogen ne voit pas de bons arguments légaux permettant de reconnaître à des 'organisations terroristes' le statut de combattant. Il est à souligner que les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels mentionnent le terrorisme comme un moyen illicite de combat, interdisant expressément le recours au 'terrorisme' et à la 'terreur'. Les terroristes doivent de ce fait être considérés, au regard du droit, comme des combattants illégaux. De ce fait, ils peuvent être poursuivi et puni pour avoir commis des actes hostiles, et n'ont pas le droit de participer directement aux hostilités. Par contre, l'orateur est d'avis que les détenus talibans doivent se voir accorder le statut de combattant, sur base de l'article 43 du Premier Protocole additionnel.

En ce qui concerne les actions militaires à l'encontre du terrorisme, il faut tout d'abord analyser les méthodes et moyens de guerre auxquels les belligérants ont eu recours. L'accent a été mis sur la destruction des infrastructures et des capacités terroristes, l'arrestation des personnes suspectées d'avoir commis des actes terroristes, et le support aux organismes dont le rôle est de veiller à l'application de la loi. Afin d'éviter que de telles opérations se transforment en représailles, elles doivent cesser dès que les infrastructures terroristes ont été détruites. Si les attaques continuent, l'exigence de nécessité militaire fera défaut, et la règle de la proportionnalité sera violée. En ce sens, l'on peut se poser la question de l'adéquation du recours à des seules frappes aériennes, et ce principalement en raison du risque de dommages collatéraux disproportionnés.

La problématique des dommages collatéraux est particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de combattre des terroristes, ces derniers ne se distinguant pas clairement de la population civile. Ainsi, l'usage de la fore à l'encontre de terroristes place la population civile face à un danger particulièrement important.

De plus, l'on peut sérieusement se demander, au regard du droit international humanitaire, si la stratégie de recourir à des frappes aériennes massives est une bonne méthode de combat dans cette situation, et si elle est compatible avec la protection élémentaire de la population civile, spécialement lorsque de telles opérations ont pour conséquence des déplacements massifs de population. De ce fait, il faudrait peut-être considérer certaines conditions à ces opérations, telles une limite temporelle, l'utilisation de forces spéciales au sol afin d'arrêter les personnes suspectées de terrorisme, ainsi que le respect de l'assistance humanitaire. Dans de telles situations la prévention du déplacement de la

population civile est une préoccupation humanitaire qui mérite plus d'attention de la part de la communauté internationale.

L'orateur relève que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il y a un besoin urgent que les Nations Unies développent de nouveaux instruments juridiques, y compris une définition du terrorisme. Eu égard au fait que le terrorisme international est considéré comme une menace contre la paix et la sécurité, il revient au Conseil de Sécurité d'étudier cette question, épaulé par la nouvelle Commission Anti-terrorisme, et l'Assemblée Générale des Nations Unies. Dans le développement de nouveaux instruments juridiques, le Conseil de Sécurité serait bien inspiré de demander l'avis de la Cour internationale de Justice, principalement afin d'éviter que ne surviennent des controverses politiques. Et le Professeur Cogen d'ajouter qu'afin d'éviter toute confusion, le Conseil de Sécurité devrait dresser une liste nominale des organisations considérées comme terroristes, sur des bases juridiques, après consultation de la Commission Anti-terrorisme, elle-même conseillée par des experts juridiques.

Panel Discussion: The Role of International Humanitarian Law in Crisis Management

**Chaired by Mr J.-P. Fallet
Dr Y. Sandoz, Prof. Dr D. Türk, Mr G.-J. Van Hegelsom, Prof. M. Cogen**

Highlights of the discussions

When faced with crisis management, the UN operates on three different levels: political, military and humanitarian. Are humanitarian concerns accorded a weight equal to that afforded to the political and military aspects?

There is a complex relationship between the military, political and humanitarian actions taken by the United Nations, which must be analysed in the context of each specific situation. It is, however, particularly important that the genuine humanitarian purpose of all humanitarian assistance is retained in all circumstances and that this acts as a guiding principle. The UN has been criticised for seeking refuge in humanitarian matters in order to avoid taking difficult decisions in political and military matters. It must also be recalled that humanitarian issues are on occasions manipulated by parties, which adds to the confusion of the delineation of the political, military and humanitarian aspects of crisis management. This further supports the principle that humanitarian assistance must be approached in good faith.

In International Law, the right to self-defence can only be curtailed if the measures taken by the Security Council are effective. In light of this was the arms embargo imposed on Bosnia Herzegovina in breach of the right of self-defence?

It was expressed that the arms embargo could possibly be regarded as a violation of Bosnia Herzegovina's inherent right to self-defence, especially if it is seen not merely as a matter of civil unrest but also as an attack against Bosnia Herzegovina by a neighbouring country. However, the UN Security Council

accepted that it was essentially an internal conflict and that the assumption of responsibility by the Security Council eliminated the need for self-defence. This was a result of the optimism of the post Cold War honeymoon in which exaggerated expectations were made about what the Security Council could provide - i.e. the Security Council was perceived as having sole responsibility for the maintenance of peace and security rather than the primary responsibility itself.

Does the consideration that the right to self-defence can only be curtailed if the measures taken by the Security Council are effective, apply when the Security Council - as with the events of 11 September 2001 - has itself expressed a willingness to take the necessary measures i.e. should the US not have appealed to the Security Council for authorization before taking action?

The inherent nature of the right to self-defence was emphasized in this regard. A specific authorization from the Security Council is not necessary. In Resolution 1368 adopted on 12 September 2001¹, the Security Council noted that self-defence is relevant and applicable in the context of the events of 11 September 2001. It should also be born in mind that Resolution 1373 of 28 September 2001², covers only financing, support, harbouring and other forms of activity relating to terrorism, it is not exhaustive and thus the self-defence aspect remains relevant.

In International Law self-defence is a subsidiary and provisional right and is controlled - i.e. the Security Council should immediately gain control of the situation. The International Court of Justice in the judgment on Nicaragua recognized that right and the fact that the UN Charter does not regulate all aspects of the right. In the same judgment the Court recognised that there are accepted norms among which self-defence is permitted only in a measure which is proportionate to the armed aggression suffered, and only insofar as necessary to put an end to that aggression. It is a limited right.

The panel expressed the need for the UN Security Council to confront the problem of terrorism in its entirety.

Can it be said that there is an armed conflict in Afghanistan at present?

In the Afghanistan context at present there is no doubt that there is an armed conflict, in accordance with common Article 2 of the Geneva Conventions. All

1 S/RES/1368 (2001)

2 S/RES/1373 (2001)

parties to the conflict are therefore bound by International Humanitarian Law and consequently the Taliban authorities may not use terrorist methods or impose summary executions, just as any party to an armed conflict.

Who are the parties in the conflict in Afghanistan?

It was stated that each military conflict should be defined in its relevant factual context. As such the general interpretation would be that an act of self-defence by the US makes it a party to the conflict with the Taliban as a *de facto* government of Afghanistan. It was however noted that one should take into account the active involvement of the UK in strikes against Afghanistan as well as that of other countries providing military contributions to the campaign, and with the Northern Alliance within Afghanistan.

Is International Humanitarian Law applied consistently to all operations? For example when we compare the action taken in light of the terrorist attacks of 11 September 2001 and that taken as a consequence of earlier attacks in Nairobi and Dar es Salaam, were both situations treated equally?

The panel emphasized that the UN Security Council's handling of the situation must be looked at in its entirety - as a continuum of treatment. Following the terrorist bombings of US embassies in Kenya and Tanzania the US used military force and notified that use of force, undertaken as self-defence, to the UN Security Council. At that stage the Security Council tacitly accepted that notification of self-defence. Subsequently the Security Council analysed the situation and concluded that the Taliban was responsible, adopting several Resolutions as of October 1999. The action taken following the terrorist attacks of 11 September 2001 must be seen in the context of the entire evolution of events, which started in 1998 with the first reaction by the Security Council in August 1998 with the adoption of a Resolution condemning these acts. Sanctions then followed in 1999 and December 2000.

How do human rights and International Humanitarian Law interact, and in the context of the 'war on terrorism' how will this interrelationship be affected, i.e. by measures taken to combat terrorism impacting negatively on human rights?

On the general question of the impact of the 'war on terrorism' on human rights, it was felt that it is a matter which needs a systematic effort by the UN, in several parts of the organization, most importantly within the human rights

machinery. All treaty bodies will have to undertake specific activities in this regard. Many Member States are party to the International Covenant on Civil and Political Rights which guarantees a fair trial and other such rights, which will be the main area in which activities have to be pursued. The Commission on Human Rights would be well advised to appoint a rapporteur or develop a particular activity to follow the developments in that regard in order to monitor whether a campaign against terrorism infringes human rights in particular countries. The Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights can be particularly helpful in that respect.

The Counter-Terrorism Committee of the Security Council still has to define its profile and the priorities of its action in a manner that will take account of human rights concerns. When the Committee discusses the means of addressing the financing and support of terrorism, for example, it will have to be careful not to allow or implicitly authorize violations of human rights. That would be an important task for the Committee.

A concrete example of the interrelationship between International Humanitarian Law and human rights in the specific case of the 'war on terrorism' is the legal situation in which bin Laden would find himself if arrested. As an unlawful combatant rather than a prisoner of war *per se*, he would not necessarily be covered by the laws of armed conflicts (see e.g. Article 44, Protocol I to the Geneva Conventions). Nonetheless, he falls under the protection of fundamental human rights, one of which is the right to a fair trial process.

Moreover, as was seen in the case of General Noriega following Operation Just Cause, if such prisoner of war status is claimed, then that person is awarded POW status until such time as a court has had the opportunity to definitively assess the status of the individual concerned. Thus, should bin Laden be caught and claim prisoner of war status, he would be entitled to it until such time that he is brought before a court, and then it would be up to the court to decide if that status is justified (see Article 5 of Geneva Convention III, and Article 45 of Protocol I to the Geneva Conventions).

Is it useful to have a legal definition of 'terrorism'?

The panel emphasised the advantages of having such a definition, and the recognition of terrorism as a specific crime, as well as an unlawful means of combat as it is considered in Protocol I to the Geneva Conventions. Moreover,

given the increasing use of the term terrorism within the UN, as is witnessed by the Resolutions of the UN Security Council and the General Assembly, it would be beneficial to have the term defined.

If we bring terrorist acts under the remit of the International Criminal Court, does this amount to a violation of the spirit of the International Criminal Court given that earlier proposals to include terrorism were rejected?

During the negotiations which ultimately led to the Rome Statute, the negotiators sought to qualify international crimes which would come under the competence of the International Criminal Court and suggested the so-called 'treaty crimes', i.e. those prohibited by Conventions such as hijacking airplanes and hostage taking. Ultimately these 'treaty crimes' were omitted and the negotiators limited themselves to the four international crimes which can now be found in the Rome Statute.

Since crimes against humanity do not necessarily have to be linked to an existing armed conflict it was mooted by the panel that judges might be able to give the interpretation that they fall under the qualification of crimes against humanity.

However, the view was also expressed that if one states that the military action conducted in Afghanistan is undertaken in self-defence, then it must be established that the attacks of 11 September 2001 were committed by one State against another State. Given the prevailing rules, one would have to establish that what was done on 11 September was done on the instruction, direction or control of Afghanistan. If we take it as such, the crime against humanity question does not arise alone because such an act constitutes a war crime.

The "crimes against humanity" approach would however allow terrorists to be brought before a tribunal for crimes which they themselves have committed, rather than having to pursue them via a government or State.

Doubts were expressed as to whether it is useful to bring terrorism within the realm of the Statute of the International Criminal Court. It might not contribute to the image of the Court if, at the outset, a proposal that was rejected during the negotiations, was accepted, i.e. treating terrorism as a crime against humanity as such in the Statute, by stating that one of the first cases which the International Criminal Court could take upon itself in March 2002 is to try

Osama bin Laden for crimes against humanity. The international legal order and the International Criminal Court has to take time for itself to build and achieve a certain quality and status, before taking on such controversial issues. Whatever the charges are and whatever legal system is applied, a fair trial must be afforded, and secondly, regardless of the system under which he is prosecuted (which is a question of the choice of the prosecutor), that system should ensure that it makes a contribution to the fight against terrorism.

Concluding Remarks

It was felt that the worldwide 'fight against terrorism' will be a lengthy operation, and that in the long-term it will not be enough to place action taken against terrorists under the umbrella of self-defence.

Terrorism was initially perceived in the UN as a law enforcement problem, and the main action took place in the General Assembly where various conventions were formulated on the matter. This era ended following the terrorist attacks in Moscow in September 1999, when the Security Council adopted Resolution 1269 of 19 October 1999 in which it was recognised for the first time that terrorist acts may constitute a threat to peace. We now have to deal with the duality of the law enforcement aspect and the threat to peace aspect, as was highlighted by Professor Cogen. The panel noted that within the European Union and the Petersberg tasks terrorism is treated as a law enforcement issue, and that the Council for Justice and Home Affairs should provide a list of terrorist organizations.

In order to ensure legitimacy the 'fight against terrorism' will need strong rules that are accepted by all States. Furthermore it must be ensured that International law is not regarded as a law for powerful States. Some lawyers, for example, have seen the pretext of humanitarian intervention in the Kosovo bombing and the claim of self-defence for the attack on Afghanistan as evidence of the manipulation of International Law for political ends.

In this context it is important that the Counter-Terrorism Committee establishes a pool of experts from all principal legal systems to assist with its work. The law will be a significant tool in handling this question and the Security Council will have to ensure 'representativeness' in its legal analysis: i.e. that this is a law for all and not an instrument for the few. Moreover, this mechanism should provide technical assistance to States for which there is often a dire need, rather than merely undertaking prosecutorial activity.

In the long term the successful implementation of those rules requires strong and legitimate States. The true problem is not that certain States will deliberately support terrorism, but rather that many States are unable to control terrorist activities on their territory.

Moreover, it must be realized that the fight against terrorism will endanger International Humanitarian Law, human rights and democracy. The 'fight against terrorism' must not be used as a pretext for failing to apply International Humanitarian Law. At the level of human rights and democracy, caution must also be exercised. It is disconcerting that in Resolution 1373 of 28 September 2001 it is stated that the pretense of political motivation must not be considered as justifying the refusal to extradite presumed terrorists. This creates the risk that a State might claim that a certain political activist is a presumed terrorist and it will be necessary to extradite him, without the home State itself determining whether he is a terrorist. This is the first indication that democracy and human rights might be endangered in this fight, and it is a warning to take balanced action to prevent such a threat from being realized.

A plea was made for comprehension of the Security Council's role in situations where peacekeeping operations (to be understood as those not involving use of force) are neither established nor organized by the Security Council but are organized instead by regional organizations, in which the Security Council welcomes or takes note of the operation. This initial approach is useful insofar as it lends an additional layer of legitimacy to the operation, and facilitates the Security Council's involvement on a more substantive level if difficulties subsequently arise.

The panel felt that there should indeed be a strengthening of the role of International Organizations, as well as of States, in the application of International Humanitarian Law, but that this should not overshadow the fact that States are still ultimately responsible for the implementation of the Geneva Conventions and Protocols.

The impact of International Humanitarian Law on current security policy trends

Bruges Colloquium 2001
26th - 27th October 2001

DAY 1 - Friday 26th October 2001

- 09.00** Welcome and registration
- 09.30** Opening ceremony in the presence of **H.R.H. the Princess Astrid**,
President of the Belgian Red Cross
Opening address by **Prof. Dr P.W.C. Akkermans**,
Rector of the College of Europe
Opening address by **Prof. A. Petitpierre**, Vice-President of the ICRC

Topic 1: International Humanitarian Law, a structure both simple and complex

- 10.15** *Introduction au droit international humanitaire*
Prof E. David - Université Libre de Bruxelles
- 11.30** Discussion
- 12.10** *Pertinence du DIH pour les organisations internationales et
les alliances*
Prof. L. Condorelli - Université de Genève
- 12.40** Discussion

Topic 2: Specific challenges in implementing IHL

- 15.00** *La connaissance et le respect du DIH peuvent-ils contribuer à la prévention des conflits?* **Dr Y. Sandoz** - ancien Directeur du Droit international et de la Communication au CICR
- 15.30** *Understanding IHL in practice: review of some specific cases*
Mr G. Simpson - London School of Economics
- 16.00** *Défis de la mise en oeuvre du DIH: le point de vue du CICR*
Mme A. Ryniker - Chef adjoint de la Division juridique - CICR
- 16.30** Panel discussion on specific challenges in implementing IHL: Prof. L. Condorelli, Dr Y. Sandoz, Mr G. Simpson, Mme A. Ryniker - Panel chaired by **Prof. Dr P.W.C. Akkermans**, Rector of the College of Europe
- 18.00** End of session
- 19.30** *Dinner at Provinciehuis, the official Residence of the Governor of the Province of West Flanders, with as guest speaker **General Sir Rupert Smith**: Reflections on conducting operations in support of the law*

DAY 2 - Saturday 27th October 2001

Topic 3: The role of IHL in crisis management

- 09.30** *Impact of IHL provisions on the decision making-process in crisis management:* **Prof. Dr D. Türk** - Assistant Secretary General for Political Affairs, United Nations
- 10.00** *Relevance of IHL in the conduct of Petersberg tasks:*
Mr G.-J. Van Hegelsom - Legal advisor, the Council of the European Union
- 10.30** *Impact of the Laws of armed conflicts on operations against international terrorism:* **Prof. M. Cogen** - University of Ghent (RUG)
- 11.00** *Panel discussion on the role of IHL in crisis management:* Dr Y. Sandoz, Prof. Dr D. Türk, Mr G.-J. Van Hegelsom, Prof. M. Cogen - Panel chaired by **Mr J.-P. Fallet**, diplomatic advisor at the ICRC
- 12.30** Closing address by **Prof. Dr P.W.C. Akkermans**, Rector of the College of Europe

Curriculum Vitae des orateurs

Professor Doctor Piet Akkermans (+17.06.2002) was born in 1942 and had been Dean of the Faculty of Law, and later Rector of the Erasmus University in the Netherlands before becoming Rector of the College of Europe in July 2001. His academic interests related mainly to the fields of human rights, constitutional law and educational law, and in addition to his role at the College, Rector Akkermans was a member of the board of editors of the European Review of Public Law, as well as Secretary General of the International Association of Constitutional Law and a member of the Advisory Council on Education in the Netherlands.

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.

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.

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.

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 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 a été attaché au siège du CICR à Genève de 1975 à 2001. Après avoir été Directeur du droit international et de la communication, il a été 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.

Mr Gerry Simpson is Senior Lecturer at the London School of Economics (LSE). He is a graduate of the University of Aberdeen, the University of British Columbia, and the University of Michigan. He teaches international law both in the United Kingdom and overseas. He has held visiting positions at the Sidney Law School and the Harvard Law School and is currently Visiting Senior Fellow of the University of Melbourne. Mr Simpson's main research interests are in

public international law, international legal theory, and international criminal law. He has written extensively on international law, and is currently writing a book on the politics of war crimes.

Madame Anne Ryniker est licenciée en droit (Université de Berne) et possède un diplôme d'études supérieures en histoire et politique internationales de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes internationales de Genève. Elle est entrée au CICR en 1985 comme déléguée et a effectué plusieurs missions en Amérique latine, dans le Caucase et en Afrique. Par la suite, elle a travaillé comme conseillère juridique à la Division juridique à Genève. Depuis mars 2001, elle est cheffe adjointe de la Division juridique.

General Sir Rupert Smith has assumed the appointment of Deputy Supreme Allied Commander Europe (DSACEUR) from November 1998 to September 2001. He was educated at Haileybury & ISC, and at the Royal Military Academy Sandhurst. General Sir Rupert Smith was commissioned into the Parachute Regiment in 1964. He has served in Kenya, British Guyana, Australia, Malta, Libya, Cyprus, Arabia, Malaysia, Belize, Zimbabwe, Northern Ireland, France, Germany, and the Former Yugoslavia. He attended the Staff College in 1975 and commanded the 3rd Battalion of The Parachute Regiment from 1982 to 1985. Before becoming DSACEUR, he was the General Officer Commanding Northern Ireland, and commanded UNPROFOR in Bosnia-Herzegovina (1995). Previous to these appointments he was the Assistant Chief of the Defence Staff (Operations and Security), an appointment he took up in September 1992, having relinquished command of the 1st Armoured Division, which he commanded in the Gulf in 1991.

Mr Jean-Paul Fallet studied Law at the University of Neuchâtel and obtained a Masters of Law from the University of Harvard. 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.

Professor Doctor Danilo Türk is currently Assistant Secretary General for Political Affairs at the United Nations. He has responsibility for the Americas, Europe and Asia and the Pacific. He also supervises the Division for Palestinian Rights and the Decolonization Unit. Prior to assuming his current position, Mr

Türk served from 1992 to 2000 as Ambassador and Permanent Representative of the Republic of Slovenia to the United Nations. In that capacity he served on the Security Council from 1998 to 1999, which he chaired twice. The promotion of human rights is one of Mr Türk's major interests.. He was a member of the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities from 1984 to 1992 and became its chairman in 1990. He also served as Special Rapporteur on several issues. He served in other UN human rights bodies and participated in a number of advisory meetings of the OSCE High Commissioner on National Minorities from 1994 to 1999.

Professor Doctor Danilo Türk not only has great diplomatic experience but also has a wide academic career. He graduated from the University of Ljubljana, and completed a LL.D. at the same University. He is a Professor of international law in Slovenia and has lectured at a number of Universities in Europe and the United States. He has published extensively on various aspects of international law, in particular human rights, the rights of minorities and the use of force by states.

Mr Gert-Jan Van Hegelsom has joined the General Secretariat of the Council of the European Union as a legal advisor, working on issues relevant for the European Security and Defence Policy. Prior to this position, he was Head of the International and Legal Policy Affairs Department of the Directorate of Legal Affairs of the Dutch Ministry of Defence. He has worked for the Dutch Ministry of Defence since 1981 in different capacities. Mr Gert-Jan Van Hegelsom has also pursued an academic career. He has, inter alia, taught at the Royal Netherlands Naval War College and at the *Institut du Droit de la Paix et du Développement* of the University of Nice-Sophia Antipolis. Mr Van Hegelsom is the author of numerous publications in international law.

Professor Doctor Marc Cogen teaches international law, the law of armed conflicts, the law of international organisations, as well as the Common Foreign and Security Policy of the EU at the University of Ghent. He has a law Degree and Ph.D. from that same university. Professor Cogen has been a Barrister at the bars of Antwerp and Ghent, and has an extensive academic experience in teaching, researching, and writing. He has published widely on International and European Law, is member of several scientific associations, and has lectured in a number of Universities both in Belgium and abroad. Professor Cogen has also been the Personal envoy of the Belgian Minister of Foreign Affairs for the Democratic Republic of the Congo (1999), and is a Consultant of SADC.

Liste des orateurs

**En présence de S.A.R. la Princesse Astrid,
Présidente de la Croix-Rouge de Belgique**

- **Prof. P.W.C Akkermans** (+17.06.2002)
Recteur du Collège d'Europe
- **Prof. M. Cogen**
Professor at the University of Gent (RUG)
Marc.Cogen@rug.ac.be
- **Prof. L. Condorelli**
Professeur à l'Université de Genève
Luigi.condorelli@droit.unige.ch
- **Prof. E. David**
Professeur à l'Université libre de Bruxelles
Edavid@ulb.ac.be
- **Mr J.-P. Fallet**
Conseiller diplomatique au CICR
Jfallet.gva@icrc.org

- **Prof. A. Petitpierre**
Vice-Présidente du CICR
Apetitpierre.gva@icrc.org
- **Mme A. Ryniker**
Chef adjoint de la Division juridique du CICR
Aryniker.gva@icrc.org
- **Dr Y. Sandoz**
Ancien Directeur du Droit international et de la Communication
au CICR
Yves_sand@hotmail.com
- **Mr G. Simpson**
Senior Lecturer at the London School of Economics
g.j.simpson@lse.ac.uk
- **General Sir R. Smith**
Former DSACEUR
Smith_rupert@yahoo.co.uk
- **Prof. Dr D. Türk**
Assistant Secretary General for Political Affairs, United Nations
Turk@un.org
- **Mr G.-J. van Hegelsom**
Legal advisor, the Council of the European Union
Gert-jan.vanhegelsom@consilium.eu.int

Liste des participants

- **Ms Arianne Acke**
Belgian Red Cross - Flanders, Head Humanitarian Law
arianne.acke@redcross-fl.be
- **M. Bakhrom Alov**
Ambassade d'Ouzbekistan auprès de la Belgique et de l'UE
bakhromuz@yahoo.fr
- **Ms Ekaterini Archimandritou**
College of Europe, Researcher
earchimandritou@coleurop.be
- **Ms Marta Arpio Santacruz**
Council of the EU, Legal Counsellor
marta.arpio@consilium.eu.int
- **M. Jean-Pierre Arnould**
Croix-Rouge de Belgique - Communauté francophone, Directeur
- **Mlle Isabelle Askolovitch**
Secrétariat, Délégation du CICR à Bruxelles
Bruxelles.bru@icrc.org
- **M. Banim Benjamin**
Commission européenne DG Relex, Expert national

- **Ms Alexandra Basilio**
College of Europe, Researcher
abasilio@coleurop.be
- **Ms Alexandra Bilak**
Avocats Sans Frontières, stagiaire
info@asf.be
- **M. Jean-Marc Biquet**
Médecins Sans Frontières Belgium, Responsible Research Centre
jean-marc.biquet@msf.be
- **Mr Bradley Black**
International Crisis Group, Representative
bblack@crisisweb.org
- **Ms Valérie Brion**
NATO Parliamentary Assembly, Director Civil Dimension of
Security Committee
vbrion@nato-pa.int
- **Lt. Col. Frank Burns**
Defence Forces Training Centre, Irish Defence Force,
europs@eircom.net
- **Mr Ignacio Burull Valdes**
ECHO, Desk Officer Sierra Leone
E.Ignacio.burull-valdes@cec.eu.int
- **M. Marc Bussers**
Université de Liège, Chercheur
bernard.bussers@teledisnet.be
- **Lt. Col. Jürg Caspar**
SHAPE, PSE,
casparj@ppc.pims.org
- **Ms Kathleen Coen**
coenkathleen@hotmail.com

- **M. Edmond Corthesy**
 Chef de la Délégation du CICR en France
Paris.par@icrc.org
- **Mme Annelies Deckmyn**
 Secrétariat Collège d'Europe
adeckmyn@coleurop.be
- **M. Olivier De Schutter**
 Mission des Nations Unies au Kosovo, MINUK, ex-Membre
odeschut@hotmail.com
- **Mr Baldwin De Vidts**
 NATO, Legal Adviser
- **Dr. Leen d'Haenens**
 University of Nijmegen
l.dhaenens@maw.kun.nl
- **M. Alan Dréanic**
 Collège d'Europe, Ancien étudiant
alandreanic@hotmail.com
- **M. Tristan Ferraro**
 Enseignant-chercheur à l'Université de Nice Sophia Antipolis
Tristan.ferraro@free.fr
- **Mr Eriks Flaumanis**
 Mission of the Republic of Latvia to the EU, Attaché on Judicial Affairs
flaumanis.jm@mfa.gov.lv
- **Mr Tünde Fülöp**
 Ministry of FA, Vienna
tuende.fueloep@bmaa.gv.at
- **M. Renaud Galand**
 Croix-Rouge de Belgique - Communauté francophone,
 Juriste au service de droit international humanitaire
renaud.galand@redcross-fr.be

- **M. Thierry Germond**
 Chef de la Délégation du CICR à Bruxelles
Bruxelles.bru@icrc.org
- **Mr Benjamin Goes**
 Prime Minister's Chancellery, Deputy Counsellor; Representative of the Prime Minister to the "Commission interministérielle de droit humanitaire"
benjamin.goes@premier.fed.be
- **Ms Sandra Goffin**
 ECHO, Desk Officer Burundi
sandra.goffin@cec.eu.int
- **Ms Mireille Hector**
 Netherlands Red Cross, Legal Advisor IHL
mhector@redcross.nl
- **M. Pierre Huybrechts**
 Croix-Rouge de Belgique - Communauté francophone,
 Juriste au Service de droit international humanitaire
pierre.huybrechts@redcross-fr.be
- **Mr Bruno Janssens**
 Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie
janssens.b@js.mil.be
- **Mr Max Johnson**
 Supreme HQ Allied Powers Europe - SHAPE, Legal Adviser
max.johnson@shape.nato.int
- **M. Stéphane Kolanowski**
 Conseiller juridique à la Délégation du CICR à Bruxelles
Bruxelles.bru@icrc.org
- **Ms Pilar Lacruz**
 College of Europe, Researcher
placruz@coleurop.be

- **Ms Francesca Lawe-Davies**
International Crisis Group, Representative
flawedavies@crisisweb.org
- **Ms Isabelle Lecat-Mirgon**
lecatisa@hotmail.com
- **Mlle Stéphanie Lejeune**
Avocat stagiaire
stephlejeune@yahoo.com
- **Ms Maria Ligor**
Mission of Romania to the EU, 2nd Secretary
romue@skynet.be
- **Col. Gérard Loriaux**
NATO Defence College - Faculty Advisor
g.loriaux@ndc.nato.int
- **Mme Anne-Sophie Massa**
Université de Liège, Assistante et Maître de Conférence
AS.Massa@ulg.ac.be
- **Mr John Mc Manus**
British Embassy, Head of Political Section
john.mcmanus@fco.gov.uk
- **Mme Béatrice Mégevand-Roggo**
Chef des Opérations du CICR pour l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord
Bmegevand.gva@icrc.org
- **Mr Marcello Mereu**
College of Europe, HR Development, Teaching Assistant
mmereu@coleurop.be
- **Mr Franc Miksa**
Ministry of Foreign Affairs Slovenia, State Undersecretary
franc.miksa@gov.si

- **Ms Karin Milkovicova**
Mission of Slovakia to the EU, 3rd Secretary
milkovicova@pmsreu.be
- **Mlle Caroline Moulin**
Avocats Sans Frontières, Stagiaire
info@asf.be
- **Mme Magali Morel**
Avocats Sans Frontières, Avocat
info@asf.be
- **Ms Luisa Moreno**
European Parliament
lmfernandez-assistant@europarl.eu.int
- **Dhr. Frederik Naert**
KULeuven, Instituut Internationaal Recht, Assistent
frederik.naert@law.kuleuven.ac.be
- **Mr Tom Ongena**
University of Antwerp, Law Faculty, Research Assistant
ongena@uia.ua.ac.be
- **Mr Davide Orifici**
Swiss Mission to NATO, 2nd Secretary
davide.orifici@bro.rep.admin.ch
- **Mme Montse Pantaleoni**
EC-ECHO, Official EC
Montserrat.pantaleoni-Giralt@cec.eu.int
- **Mme Valérie Peclow**
GRIP, Chargé de Recherche
v.peclow@grip.org
- **Ms Sofie Picavet**
Belgian Red Cross - Flanders, Desk Officer Humanitarian Law
sofie.picavet@redcross-fl.be

- **M. Julien Pieret**
ASBL Alternative Sud, Gestionnaire de projets en pays en voie de développement
alternative@online.be
- **Mr Sandro Pizzinat**
European Commission - DG External Relations, Trainer
pizzinats@hotmail.com
- **Col. Robert Remacle**
Adviser Law of Armed Conflict
remacle.robert@skynet.be
- **Mlle Caroline Resmond**
Secrétariat, Délégation du CICR à Bruxelles
Bruxelles.bru@icrc.org
- **Mlle Yvonne Salmon**
Stagiaire à la Délégation du CICR à Bruxelles
Bruxelles.bru@icrc.org
- **Mr Geert Seynaeve**
RAC - Mass Emergency Manager
geert.seynaeve@health.fgov.be
- **Mr Peter Stroobants**
Chargé de Mission
Collège d'Europe
pstroobants@coleurop.be
- **Ms Aleksandra Swierkowska**
Office of the Committee for European Integration,
Department for Accession Negotiations
aswierk@kprm.gov.pl
- **Mr Peter Taylor**
ECHO, Desk Officer for Central Asia
peter-david.taylor@cec.eu.int

- **Mr Louis Telemachou**
Permanent Delegation of Cyprus to the EU, 1st Secretary
- **Mr Meelis Tiigimaë**
Estonian Mission to the EU, 3rd Secretary
meelis.tiigimae@eu.estemb.be
- **Mme Geneviève Toussaint**
Conseiller à la Délégation du CICR à Bruxelles
Bruxelles.bru@icrc.org
- **Ms Flavia Trevisani**
flaviatrevisani@hotmail.com
- **Mr Ignace Van Daele**
University of Antwerp, Law Dept., Research Assistant
vandaele@uia.ua.ac.be
- **M. Frédéric Van den Berghe**
College of Europe, Teaching Assistant
fvandenbergh@coleurop.be
- **Mlle Ingrid Van den Neucker**
Chargé de Mission
Collège d'Europe
- **Ms Lara Van Dongen**
Consultant UN Global Compact
lm.gabriel@euronet.be
- **Dr Luk Van Langenhove**
UNU/CRIS Director
director@cris.unu.edu
- **Mr Fabrice Van Michel**
Centre for European Policy Studies - Justice & Home Affairs
and Human Rights, Research Assistant
Fvanmichel@ceps.be

- **Ms Paula Vazquez Horyaans**
ECHO, Desk Officer for South America
Paula.Vazquez-Horyaans@cec.eu.int
- **Dr Marc Vuijlsteke**
Directeur-Général
Collège d'Europe
mvuijlsteke@coleurop.be
- **Mr Xavier Zeebroek**
GRIP, Researcher
x.zeebroek@grip.org
- **Zurasni**
zurasni@pandora.be



COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

CICR-Bruxelles

Rue Belliard 65, bte 1
B-1040 Bruxelles
Tel: + 32 (0)2 286 58 70 – Fax: + 32 (0)2 286 58 79
Email: bruxelles.bru@icrc.org

www.icrc.org



College of Europe
Collège d'Europe



Brugge

Natolin

“The World’s Oldest Post-Graduate Institute for European Studies”

Dijver 11, B-8000 Brugge, Belgium
Tel: +32 (0) 50 44 99 11 – Fax: +32 (0) 50 34 75 33

ul. Nowoursynowska 84, Box 120, PL - 02/797, Warszawa 78, Poland
Tel: + 48 22 545 94 00 – Fax: + 48 22 649 13 52

Email: info@coleurop.be / info@natolin.edu.pl

www.coleurop.be/publications.htm