

LA REVUE



COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

ARTICLES

Droit d'ingérence humanitaire ou droit de libre accès aux victimes? <i>Mario Bettati</i>	1
Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on? <i>Yves Sandoz</i>	12
La coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme: principes et programmes <i>Babacar Ndiaye</i>	23
Uruguay: adoption d'une loi d'amnistie en violation de la Convention relative aux droits de l'homme <i>Robert Kogod Goldman</i>	39

COMMENTAIRES

Rencontres internationales sur l'impunité	49
---	----

TEXTES DE BASE

Les droits culturels: une catégorie sous-développée de droits de l'homme	55
Déclaration sur les disparitions forcées Adoption par l'Assemblée générale des Nations unies	58

REVUE DE LIVRES

L'"Organisation des Nations unies et la protection des minorités" par Isse Omango Bokatola	67
---	----

Adhésion à la Commission internationale de juristes

La Commission internationale de juristes est une organisation non-gouvernementale qui vise à faire progresser dans le monde entier la connaissance et le respect du principe de la Primauté du Droit ainsi que la protection des droits de l'homme.

Elle a son siège à Genève (Suisse) et compte dans une soixantaine de pays des sections nationales et associations professionnelles affiliées. Elle a le statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies, de l'Unesco et du Conseil de l'Europe.

Parmi ses multiples activités, on peut relever la publication de sa Revue; l'organisation de congrès, conférences et séminaires; la réalisation d'études ou enquêtes sur des situations particulières ou des sujets ayant trait à la Primauté du Droit et la publication des rapports y afférant; l'envoi d'observateurs internationaux à des procès d'une importance exceptionnelle; l'intervention auprès des gouvernements ou la publication de communiqués de presse dans les cas de violations du principe de la Primauté du Droit. En outre la Commission formule ou soutient des propositions au sein des Nations unies et d'autres organisations internationales pour de meilleurs procédures et conventions pour la protection des droits de l'homme. En 1980, le premier prix européen des droits de l'homme lui fut décerné par les 21 Etats membres du Conseil de l'Europe, pour avoir servi de manière exceptionnelle la cause des droits de l'homme.

Si vous êtes sensible aux objectifs et à l'action de la Commission internationale de juristes, vous êtes invité à apporter votre soutien en devenant contribuant à titre individuel ou collectif (associations professionnelles). Votre contribution annuelle est fixée à 220 francs suisses.

Les contribuants reçoivent, par poste aérienne, toutes les publications de la CIJ comprenant la Revue, le Bulletin du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA), le ICJ Newsletter, les études et rapports spéciaux du Secrétariat.

Abonnements

Autrement, vous pouvez vous abonner à la Revue

Tarifs d'abonnement pour un an:

par poste ordinaire	24 francs suisses
par poste aérienne	28 francs suisses
tarif spécial étudiants	12 francs suisses

Vous êtes invité à remplir la demande d'adhésion ou le formulaire d'abonnement (voir dernière page) et le faire parvenir au Secrétaire général de la Commission internationale de juristes, B.P. 160, CH-1216 Cointrin/Genève, Suisse.

N.B. Le montant des abonnements peut être versé en monnaie suisse ou son équivalent en toute autre monnaie, soit par chèque payable à l'étranger soit par versement bancaire à notre compte no. 142.548 à la Société de Banque Suisse, Genève. Nous fournirons sur demande une facture pro-forma à ceux qui résident dans des pays soumis à des restrictions et à des contrôles de change, afin de leur faciliter l'obtention d'une autorisation de sortie de devises.

Droit d'ingérence humanitaire ou droit de libre accès aux victimes?

Mario Bettati*

Le devoir d'ingérence humanitaire est né d'une pratique médicale, celle des *franch doctors*. Cette origine explique beaucoup de choses. Depuis la guerre du Biafra, en 1968, ils ont voulu s'affranchir des règles du droit international classique qui leur faisaient souvent obstacle, les empêchaient d'accéder aux victimes des catastrophes naturelles industrielles ou politiques et de témoigner des causes du malheur des autres. C'est de leur confrontation avec les juristes qu'est né ce que les médias appellent désormais le *droit d'ingérence humanitaire*¹.

Au nom de l'efficacité, de l'efficience nous avons voulu élaborer un outil juridique qui permette de franchir, en toute bonne foi, le rempart des souverainetés sans porter atteinte à ces dernières. Les organisations humanitaires s'y étaient heurtées depuis vingt-cinq ans. Parce qu'ils voulaient seulement sauvegarder la vie en situation d'urgence (I) une nouvelle règle juridique interétatique devait leur faciliter la tâche pour leur garantir le libre accès aux victimes. Les circonstances historiques et la détermination de la France leur ont donné partiellement sa-

tisfaction (II). Partiellement seulement car si un obstacle sur leur route vient à être dressé par des combattants réguliers ou irréguliers, l'accès aux victimes exige alors qu'on fasse usage de la force publique internationale. Mais alors le consensus universel est plus difficile à obtenir. Les controverses se raniment et les chances de succès se raréfient (III).

I Un principe de libre accès à finalité limitée

Les textes adoptés à l'O.N.U. sur le sujet sont tous fondés sur deux aspects majeurs de l'urgence médicale, à savoir d'une part que l'alternative entre l'intervention et la non-intervention s'exprime en termes de vie ou de mort, et d'autre part que la sauvegarde de la vie dépend de la célérité de l'intervention.

(a) Sauver les corps...

Dès la résolution 43/131², l'idée de protéger de la mort domine le préambule en matière d'assistance humanitaire aux vic-

* Professeur à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas)

1) Voir Mario Bettati et Bernard Kouchner : *Le Devoir d'Ingérence*, Denoël, Paris, 1987.

2) Assemblée générale, A/Rés. 43/131, 8 décembre 1988.

times de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Cette préoccupation découle à la fois de la place que tient la survie dans les textes et de la consistance de l'aide dont ils visent à assurer la distribution.

(i) Un objectif de survie.— La sauvegarde de la *vie humaine* est au coeur des préoccupations. L'expression y revient à trois reprises. L'Assemblée générale se déclare en effet "profondément préoccupée par les souffrances des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, par les pertes en vies humaines, les destructions de biens et les déplacements massifs de populations qui en résultent". Elle constate "que la communauté internationale apporte une contribution importante au soutien et à la protection de ces victimes, dont la santé et la vie peuvent être gravement menacées" et elle considère "que le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme". Des considérants analogues figurent dans le préambule de la résolution 45/100³ dans ceux des résolutions du Conseil de Sécurité qui déplorent "les lourdes pertes en vies humaines"⁴.

(ii) Une aide ciblée.— Les considérations précédentes commandent par voie de conséquence, la nature de l'aide d'urgence à apporter. Elle ne surprendra pas le médecin habitué des opérations d'urgence. Elle comporte "notamment l'ap-

port de nourriture, de médicaments, d'abris et de soins médicaux"⁵. Dès lors qu'il en assure l'application, le Conseil de Sécurité ne manque pas d'en tenir compte et vise par exemple "les produits alimentaires, les médicaments et les produits de première nécessité"⁶. Plus ferme encore, en décembre 1992, à propos de la Somalie, il "condamne énergiquement... les actes qui font délibérément obstacle à l'acheminement des vivres et des fournitures médicales essentielles pour la survie de la population civile"⁷. La nomenclature des fournitures est plus ou moins détaillée. Les textes-cadres définissent les grandes catégories. Leur mise en application est assurée par des décisions d'organisations humanitaires, après habilitation du Conseil de Sécurité lorsqu'il s'agit d'envoyer de telles fournitures dans un pays sous embargo, comme l'Irak ou la Yougoslavie. Ainsi le mémorandum d'accord entre l'Irak et l'O.N.U. conclu le 19 octobre 1992 énumère-t-il à son § 4: "...une aide alimentaire y compris les moyens de la rendre disponible à l'intérieur de l'Irak, une assistance nutritionnelle, les soins de santé et médicaux, y compris le soutien aux systèmes de santé publique et la fourniture d'équipements de santé et médicaux, l'assistance en matière de purification de l'eau et des installations sanitaires y compris la fourniture d'équipements et pièces détachées nécessaires pour le traitement de l'eau et pour des stations d'épuration, l'assistance agricole, l'éducation primaire et, dans les trois gouvernorats du Nord, des abris aussi bien que d'autres mesures d'assistance humanitaire qui se-

3) Assemblée générale A/Rés. 45/100, 14 décembre 1990.

4) Rés. 733 (1992) du 23 janvier 1992

5) Rés. 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, § 6.

6) Rés. 706 (1991) du 15 août 1991, § 2.

7) Rés. 794 (1992) du 3 décembre 1992 § 5

ront entreprises en conformité avec les besoins des populations civiles affectées à travers le pays."

(b) ...Par une action rapide

La vélocité est d'abord un critère qui définit les conditions d'envoi, de transport et de distribution en prenant en considération la nécessité de limiter à leur plus petit dénominateur commun les obstacles et les freins qui pourraient entraver cette aide. Elle est également déterminée par des éléments de prévisibilité, et d'évaluation convenable des besoins, afin de réduire à son minimum la part d'empirisme inhérent à chaque opération.

(i) **Célérité.**— La résolution 43/131 est à cet égard très claire, l'Assemblée générale se dit "convaincue que la *rapidité* permet d'éviter que le nombre (des) victimes ne s'accroisse tragiquement", et... "que la *rapidité* et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire". Du même coup elle déclare souhaiter "que la communauté internationale puisse répondre *rapidement* et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancés notamment par l'intermédiaire du Secrétaire général". Le Conseil de Sécurité affirme avec vigueur cet impératif vital avec une terminologie qui ne laisse pas de place à l'équivoque, les mots "urgence" et "hautement prioritaires" figurant dans les trois alinéas clefs de la résolution 746, à

propos de la Somalie. Le Conseil y prie le Secrétaire général de poursuivre son oeuvre humanitaire en Somalie et d'utiliser toutes les ressources dont il dispose, y compris celles des organismes compétents des Nations unies, "pour répondre d'urgence aux besoins critiques des populations touchées en Somalie" et il "appuie énergiquement la décision du Secrétaire général de dépêcher d'urgence en Somalie une équipe technique, accompagnée par le coordonnateur. Ce dernier est lui-même contraint par cette obligation de vélocité puisque le Conseil lui demande de: "lui présenter *promptement* un rapport sur la question"⁸. Il demande d'ailleurs dans le paragraphe suivant "que l'équipe technique élabore également un plan hautement prioritaire pour établir des mécanismes visant à assurer le libre acheminement de l'assistance humanitaire". Plus tard il évoque les "appels urgents lancés par les parties en Somalie" et se déclare: "gravement alarmé par la détérioration de la situation sur le plan humanitaire en Somalie et soulignant qu'il est urgent que l'aide humanitaire soit acheminée rapidement dans l'ensemble du pays"⁹. A cette fin il prie le Secrétaire général de mettre pleinement à profit tous les moyens et dispositifs disponibles, "y compris l'organisation d'urgence d'un pont aérien, en vue de faciliter les efforts que déploient l'Organisation des Nations unies, ses institutions spécialisées et les organisations à vocation humanitaire pour *accélérer* l'apport d'une aide humanitaire aux populations de Somalie menacées en masse par la famine"¹⁰. Pour la Bosnie-Herzégovine

8) Rés. 746 (1992) du 17 mars 1992 § 4 et 6.

9) Rés 767 (1992) du 27 juillet 1992, préambule. Une formule presque identique figure dans le préambule de la Rés. 775 (1992) du 28 août 1992.

10) Rés 767 (1992) du 27 juillet 1992. § 2.

il note et souligne l'existence de "besoins urgents"¹¹. Dans la pratique, cette exigence se traduit notamment par la mise en place de moyens spécifiques, qui, en attendant l'ouverture d'aéroports et d'aérodromes aux vols acheminant l'aide humanitaire internationale, doivent consister à "parachuter des secours d'urgence"¹².

(ii) Rationalité.— Mais la célérité dépend aussi d'un raccourcissement des mécanismes d'information dans les minutes ou les heures qui suivent une catastrophe. A cet égard, le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'ONU prévoit que les organisations du système des Nations unies devraient "intensifier leurs efforts utilisant les capacités des organisations et entités des Nations unies compétentes en vue de la centralisation, de l'analyse et de la diffusion systématiques des informations disponibles en matière d'alerte rapide sur les catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Dans ce contexte, le système des Nations unies devrait envisager d'utiliser, selon que de besoin, les capacités des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales dans ce domaine"¹³. La nomination d'un Secrétaire général adjoint en qualité de direction de l'action humanitaire (D.A.H.) doit répondre à ces préoccupations¹⁴. Dans la pratique les opérations d'assistance humanitaire privées ou publiques ont toujours été précédées d'une mission d'évaluation desti-

née à établir de manière objective l'état des lieux. Après la guerre du Golfe, en 1991, plusieurs missions de ce type ont été déployées en Iraq. Celle conduite par Sadruddhin Aga Khan illustre bien la méthode: "Nous avons voulu voir les choses sobrement, avec exactitude et en gardant le sens de la mesure" disait-il en ouverture de son rapport de soixante quatre pages sur les besoins humanitaires dans le pays, remis au Secrétaire général de l'ONU¹⁵. La systématisation de ces missions sera désormais assurée par le D.A.H.

II Un principe de libre accès largement accepté dans les textes

Le Libre accès aux victimes est donc la partie la plus "révolutionnaire" de ces textes, et plus particulièrement de la résolution 43/131 qui inspirera les autres. L'affirmation initiale du principe de libre accès aux victimes a été bien accueillie dans les pays occidentaux. Elle n'a pas suscité d'opposition mais parfois quelques inquiétudes en première analyse de la part de certains pays en développement. Ces inquiétudes ne résistent pas à une analyse plus fine. La pratique subséquente a permis de lever la majeure partie des objections.

(a) L'Affirmation du principe

Le principe dont l'objet n'a finalement aucun caractère d'atteinte à la souverai-

11) Rés 752 (1992) du 15 mai 1992, préambule et § 7

12) Assemblée générale, Rés 47/131 du 18 décembre 1992, § 8.

13) Rés. 46/182 du 19 décembre 1991 §19.

14) Rés. 45/100 citée § 9.

15) Conseil de Sécurité, rapport S/22799, 17 juillet 1991.

neté a depuis recueilli l'adhésion des autorités politiques et morales les plus diverses.

(i) **Adhésions politiques.**— Concours de circonstances? le jour même où la résolution était adoptée à New-York, à Paris, M. Gloukov, Directeur des affaires humanitaires et des droits de l'homme au Ministère soviétique des affaires étrangères, était reçu par le Secrétaire d'Etat chargé de l'action humanitaire. Objet de la rencontre: l'assistance que la France pouvait apporter aux victimes du tremblement de terre qui venait de détruire une partie de l'Arménie... L'URSS nous annonçait qu'elle ouvrait — c'était une première dans son histoire — ses frontières (sans visa) aux sauveteurs venus des pays occidentaux. La résolution de l'ONU était appliquée le lendemain même de son adoption. La France, ses associations bénévoles, ses pompiers, ses médecins, coordonnés par le gouvernement, ont débarqué au cours de la première phase des secours 514 hommes dont 57 médecins, 55 chiens (entraînés à trouver des victimes sous les décombres), 53 tonnes de matériel puis, dans une seconde phase essentiellement du matériel (48 avions acheminant 200 tonnes, un train, un bateau: "la Paimpolaise", un convoi de 17 camions des PTT...).

Les événements se sont donc précipités. Six mois plus tard, le Président François Mitterrand inaugurant la session de Paris de la C.S.C.E., le 30 mai 1989, affirmait: "l'obligation de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance". Dans son allocution du 14 juillet 1991 il rappelait: "C'est la France qui a pris l'initiative de

ce nouveau droit assez extraordinaire dans l'histoire du monde, qui est une sorte de droit d'ingérence à l'intérieur d'un pays, lorsqu'une partie de sa population est victime d'une persécution". Six mois plus tard, devant l'Assemblée générale de l'ONU, M. Hans Dietrich Genscher exprimait la conviction de l'Allemagne: "Quand les droits de l'homme sont foulés au pied, la famille des nations n'est pas confinée au rôle de spectateur. Elle peut — elle doit — faire de l'ingérence". A la même session, le Ministre belge des affaires étrangères estimait que "la communauté internationale doit aider les Etats à respecter les droits de l'homme, et les forcer à le faire si c'est nécessaire". Le 6 décembre 1992, Roland Dumas, qui s'était également exprimé de nombreuses reprises sur le sujet, disait sur Europe 1: "C'est la communauté internationale, aujourd'hui investie d'un pouvoir nouveau, qui doit ériger un nouveau droit et l'appliquer: c'est le droit d'ingérence".

(ii) **Adhésion éthique.**— L'année suivante, le Pape Jean-Paul II s'exprimant par la voix du cardinal Secrétaire d'Etat se ralliait au "droit-devoir d'ingérence humanitaire... pour arrêter la main de l'agresseur" en Bosnie¹⁶. Le 5 décembre 1992, le pape réaffirmait sa conviction, à l'ouverture de la Conférence internationale sur la nutrition organisée à Rome par la FAO et l'OMS: "la conscience de l'humanité demande que soit rendue obligatoire l'ingérence humanitaire dans les situations qui compromettent gravement la survie de peuples et de groupes ethniques entiers: c'est là un devoir pour les nations et la communauté internatio-

16) *L'Osservatore Romano*, du 8 août 1992.

nale¹⁷ "rendu obligatoire..." rarement adhésion n'a été aussi ferme et déterminée. La date de cette intervention du Saint Père n'est pas indifférente. C'était quelques jours avant le déploiement des 36.000 soldats de la force multinationale en Somalie. En dépit de ces opinions concordantes la notion laissait planer un doute de nature à effaroucher certains pays inquiets pour leur souveraineté. Une lecture plus approfondie des textes devrait rassurer les plus méfiants.

(b) La Consolidation du Principe

Trois raisons majeures doivent apaiser les pays qui ont émis des objections au principe.

(i) Une obligation erga omnes.— Le principe de libre accès ne s'impose pas aux seuls pays des victimes. Il vise également tous les autres gouvernements, tenus de s'y conformer. En effet, les résolutions 43/131, 45/100 de l'Assemblée générale ou les résolutions 688, 706 (pour l'Irak), 733, 746, 794 (pour la Somalie) 752, 758, 764, 770, 771, 787, 798, (pour la Bosnie-Herzégovine) du Conseil de Sécurité préconisent le libre accès aux victimes, non comme une volonté de domination des donneurs d'aide sur les receveurs, mais comme une condition essentielle au bon déploiement de l'assistance pour sauver les victimes. Il est vrai que c'est statistiquement dans les pays pauvres que celles-ci sont en plus grand nombre et que se déroule la majeure partie des catastrophes. D'où la réticence initiale de ces pays à se voir imposer une obligation qui leur semble dépourvue de

réciprocité, unilatéralement imposée et sans contrepartie pour les autres Etats. Mais c'est ignorer que cette obligation a un caractère *erga omnes* (à l'égard de tous) qui impose aussi aux autres Etats de ne pas faire obstacle ni au transit ni à l'envoi de l'aide humanitaire. Au transit pour les Etats voisins¹⁸. L'obligation pèse également sur les pays originaires de l'aide qui subissent une limitation de leur faculté d'édicter des sanctions économiques qui auraient pour effet de réduire ou d'empêcher la fourniture d'aide humanitaire aux populations civiles du pays visé. C'est pour cette raison qu'a été institué ce que j'ai appelé *l'embargo filtrant* par le Conseil de Sécurité dans ses résolutions 661, 666 (pour l'Irak) 757 et 760 (pour l'ex-Yougoslavie). Embargo qui interdit tous les échanges sauf ceux concernant des denrées alimentaires ou médicales.

(ii) Son Innocuité pour la souveraineté.— Le principe de libre accès aux victimes est d'autant plus acceptable qu'il ne véhicule, contrairement à ce qui a été affirmé, aucune arrière pensée de type colonialiste. Deux arguments militent dans ce sens. D'abord les résolutions de l'ONU introduisent un *principe de subsidiarité* selon lequel, le "rôle premier" dans l'organisation, le déclenchement et la conduite de l'assistance humanitaire est tout naturellement reconnu à l'Etat territorialement compétent. C'est seulement si ce dernier n'est pas en mesure de s'acquitter de cette tâche, que la communauté internationale est alors habilitée à intervenir, "en second" par le truchement des Nations unies. Ensuite les modalités de

17) Commentant ces propos, *Le Figaro* du 7 décembre 1992, estimait que "la notion d'ingérence humanitaire puise au plus profond de la doctrine de l'église", p. 5.

18) Rés. 43/131 § 6

réalisation du principe excluent toute présence durable et étendue sur le territoire concerné. Elles prennent fréquemment la forme de "couloirs de secours" ou "corridors humanitaires". La résolution 45/100 du 14 décembre 1990. Il s'agit d'instituer une sorte de droit de passage inoffensif terrestre, médical et sanitaire. Il convenait de lui assurer à la fois une acceptation diplomatique la plus large et une efficacité humanitaire la moins réduite possibles. A cette fin il nous est apparu qu'il fallait en limiter l'exercice à un quintuple point de vue. *Limité dans le temps* il s'agit d'un droit de simple transit réduit à la durée nécessaire aux secours; *limité dans l'espace* il doit être borné aux seuls trajets d'accès; *limité dans l'objet* il n'a d'autre fonction que l'apport de soins, médicaments, matériels médico-chirurgical, nourriture, à l'exclusion de toute autre forme d'assistance; *limité dans l'exercice* il doit être soumis à des règles qu'il conviendrait de définir et qui pourraient être transposées de celles codifiées à l'article 19 de la Convention sur le droit de la mer de 1982 sur le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale; *limité par une déontologie* afin de prévenir la confusion, la dispersion, voire les contre-performances dans l'octroi et la distribution de l'assistance et de respecter l'impartialité de tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire (Résolution 43/131 préambule alinéa 12). Certes cette déontologie est déjà largement établie, d'abord par les conventions de Genève de 1949 et par les protocoles de 1977 ainsi que par la pratique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; ensuite par

la Cour internationale de Justice selon laquelle l'aide humanitaire doit être assurée sans discrimination aucune... doit se limiter à: "prévenir et alléger les souffrances des hommes et protéger la vie et la santé (et) faire respecter la personne humaine..."

De tels "couloirs d'urgence" ont été réellement mis en place au cours de différentes opérations humanitaires récentes. Ainsi, par exemple une mission inter-agence des Nations unies, dépêchée par le Secrétaire général et conduite par le directeur du PAM¹⁹ conclut un accord en juin 1991 avec le gouvernement soudanais au terme duquel une opération de ravitaillement des populations du Sud-Soudan, en situation précaire s'effectuerait notamment par l'itinéraire fluvial Kosti-Malakal-Nassir, empruntant le Nil blanc et la rivière Sobat, reconnu comme "corridor humanitaire". L'opération "life line" qui avait été conduite auparavant était également une préfiguration de ces corridors à travers lesquels la Communauté européenne avait déjà en 1990 acheminé l'aide par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales. Sous le nom de "Routes bleues" de l'ONU ont été aménagés des couloirs de retour au Nord de l'Irak, en 1991²⁰, pour permettre aux personnes déplacées irakiennes de rentrer volontairement chez elles en sécurité. Des corridors ont été également ouverts, en Yougoslavie vers Dubrovnik, Vukovar, Osijek, Sarajevo (Résolution 764 du Conseil de Sécurité du 13 juillet 1992) où seul le pont aérien a permis aux habitants de survivre durant toute l'année 1992; en Somalie... entre

19) Programme alimentaire mondial

20) La "Route bleue" n° 1 entre Isikveren à la frontière turque et Zakho, la "Route bleue" n° 2 entre Usumlu et Kanimasi et Kakho et/ou Al Amadiyah établies à partir du 30 avril. v. notamment le dossier spécial de la revue du H.C.R. *Références*, de juin 1991, p. 12 - 13.

Mogadiscio et Baydhoba (Résolution 767 du Conseil de Sécurité du 27 juillet 1992)...

(iii) **Sa consolidation juridique.**— L'analyse des textes et de leur condition d'adoption révèle une acceptation de plus en plus large de la communauté internationale au principe de libre accès. On constate d'abord une évolution dans la *terminologie* employée par les membres du Conseil de Sécurité. Relativement timorée en 1991, elle prend de l'assurance en 1992 et devient même comminatoire à la fin de l'année. Ainsi dans les premiers textes le Conseil prudemment "insiste" pour que soit permis un accès immédiat ou "invite" les Etats à s'assurer que la distribution de l'aide s'effectue sans obstacle; à partir de 1992, il emploie des formules dont la fermeté est sans équivoque. Il "prie", "demande" ou "demande instamment"²¹ et même "exige"... un libre acheminement ou un accès sans entrave²². Le Conseil va encore plus loin lorsqu'il "condamne énergiquement... les actes qui font obstacle à l'acheminement des vivres et des fournitures médicales... et affirme que ceux qui commettent ou ordonnent de commettre de tels actes en seront tenus individuellement responsables"²³. L'évolution apparaît ensuite dans les *scrutins* aux Nations unies. Si la résolution 688 a été votée à la majorité avec quatre voix contre (Cuba, Inde, Yemen et Zimbabwe), la 706 ne comportait qu'une voix contre (Cuba) et une abstention (Yemen). Plus nets encore les scrutins de nombreuses autres résolutions adoptées ultérieurement ré-

vèlent l'unanimité du Conseil pour la 746, la 751, la 764, et la 775, la 794 relatives à la Somalie; tandis que pour la Bosnie, où des populations musulmanes sont en périls ce qui a pour effet de rallier les derniers Etats arabes éventuellement hésitants, l'unanimité est également rassemblée pour l'adoption des résolutions 758, 761, 764, 770, 771, 779 et 780. On notera que parmi les membres unanimes figurent des Etats comme le Maroc, l'Inde, le Venezuela, ce dernier appartenant au groupe latino-américain traditionnellement très attaché au principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats. Si l'on trouve encore des notes discordantes entre les membres du Conseil, c'est moins en raison d'une référence au principe de libre accès aux victimes que par ses modalités d'application qui impliquent soit l'usage de la force pour l'accompagnement des convois, soit l'usage de sanctions pécuniaires ou matérielles à l'encontre d'un Etat souverain. Ainsi, les résolutions 776 et 781 sur la Bosnie ont-elles suscité des abstentions (Chine, Inde; Zimbabwe pour la première, Chine seulement pour la seconde). L'usage de la force à finalité humanitaire doit donc être étroitement conditionné.

III Un accès par la force étroitement conditionné

Si des obstacles entravent la distribution de l'aide humanitaire, le principe de libre accès fonde-t-il la Communauté internationale à recourir à la force armée?

21) Rés 733 § 7 et 746 § 4 citées,

22) Rés. 758 § 8, 770 § 3 (à propos de l'accès aux camps d'internement en Bosnie Herzégovine), 771 § 4, 794 § 2 et 3, citées.

23) Rés. 794 citée § 5.

**(a) Protection armée
des convois humanitaires**

L'accès aux victimes est souvent rendu périlleux en raison de l'insécurité due aux troubles entre factions rivales ou à l'hostilité déclarée des autorités locales à l'endroit des secours internationaux. Une protection armée des convois humanitaires a donc été envisagée par les Nations unies dans des circonstances particulières.

(i) Protection par les casques bleus.-

Le Conseil de Sécurité adopte le 23 janvier la résolution 733. Dans ce texte, comme dans la résolution 746 qu'il adopte le 17 mars suivant, dans la résolution 751 du 24 avril, ou encore dans la 767 du 27 juillet, non seulement il exige *le libre acheminement* et la libre distribution de l'assistance humanitaire au peuple somali, mais il réclame pour la première fois instamment que soit assurée la *sécurité du personnel* envoyé sur les lieux pour fournir cette assistance. Il déplore précisément que des agents d'organisations humanitaires aient trouvé la mort alors qu'ils s'acquittaient de leur tâche. Sa demande n'ayant pas été entendue, il franchit une étape supplémentaire dans "l'ingérence humanitaire" en décidant, par sa résolution 751 de *confier à un bataillon de casques bleus l'encadrement et l'acheminement de l'aide humanitaire* et le 28 août, par sa résolution 775, le déploiement renforcé de la force des Nations unies en Somalie (ONUSOM) pour assurer l'escorte et la protection des convois de secours (4219 hommes).

(ii) Protection par les "gardes bleus".-

Il s'agit du déploiement sur le territoire d'un Etat de gardes armés pour veiller à l'acheminement et à la distribution des secours. Ils sont une centaine de *gardes bleus* sur le sol irakien de quelques centaines en vertu de l'accord conclu le 23 mai 1991 entre les Nations Unies et l'Irak. Ils sont fournis par l'administration de l'ONU qui les a pour partie prélevés sur les effectifs des vigiles du Palais des Nations pour partie obtenus des administrations nationales de certains pays membres. Ces "gardes bleus" ne sont ni des forces de maintien de la paix, ni une force d'interposition, ni des policiers, en dépit de certaines affirmations erronées de la presse occidentale lors de l'arrivée des premiers gardes bleus à Dohouk, après le retrait de l'armée irakienne, le 19 mai 1991. Ils ont pour fonction d'observer, de surveiller et de faire rapport. Accessoirement ils assurent la protection des personnels et équipements des Nations unies sur tout le territoire irakien et en aucune manière la sécurité des kurdes. Ils portent une arme personnelle qui devrait donc être suffisante pour cette fonction. Leur présence a pour vocation essentielle d'être hautement visible mais symbolique²⁴.

(iii) Protection par une "force multinationale" habilitée.-

Après la guerre du Golfe, le pouvoir de Bagdad, isolé et sans doute affaibli a maintenu son emprise sur les populations civiles, notamment en organisant une dure répression contre l'autonomie kurde au Nord et la révolte chiite au Sud. La résolution 688 condamne la

24) v. les explications données par Sadruddin Agha Khan au Sénat des Etats-Unis le 11 juin 1991 in *Congressional Record, Proceedings and debate of the 102d congress, first session*, vol 137, N° 90, Washington, wednesday june 12, 1991.

répression des populations civiles irakiennes et exige que l'Iraq y mette fin sans délais, mais elle se contente de lancer un appel à tous les Etats membres... pour qu'ils "participent" aux efforts d'assistance humanitaires. Deux jours plus tard les Etats-Unis et leurs alliés français et britanniques lancent l'opération "Provide comfort" où leurs forces armées fournissent directement l'assistance aux populations kurdes déplacées. L'action, déployée sur une habilitation implicite du Conseil de Sécurité est brève, la relève est assurée rapidement par l'ONU en vertu du mémorandum "of understanding" (MOU) conclu entre l'ONU et l'Iraq le 18 avril 1991 et renouvelé sous une forme amendée le 19 octobre 1992.

La sécurité des "Routes bleues" au Nord de l'Irak est assurée par les militaires alliés. Au cours d'une réunion qui se tient le 19 avril, à Zakho, entre généraux irakiens et généraux alliés est mis en place un centre de coordination militaire qui réunit de façon permanente des correspondants militaires des deux camps. Les forces armées irakiennes y sont invitées à se retirer d'une zone de 50 km sur 30 autour de Zakho et à y limiter leur activité aérienne. Elles se sont exécutées.

En ex-Yougoslavie, le scénario initial est différent. le Conseil de Sécurité décide progressivement, à partir notamment de ses résolutions 752 du 15 mai, 758 du 8 juin, 761 du 29 juin, 764 du 13 juillet, 769 du 7 août, 775 du 28 août et 776 du 14 septembre 1992. Dans cette dernière, il autorise également "l'élargissement du mandat de la FORPRONU pour assurer la protection des convois de détenus libérés". Il n'a pas hésité à employer la menace en cas de refus de coopérer de la part de toutes les parties, affirmant, dans sa résolution 761 qu'il n'excluait pas "d'autres mesures pour faire parvenir une aide humanitaire à Sarajevo et ses envi-

rons." Par sa résolution 807 adoptée le 19 février 1993, le Conseil de sécurité décide le renforcement de l'armement de la FORPRONU pour lui permettre de riposter plus efficacement en situation de légitime défense. Ensuite le Conseil de Sécurité organise la *neutralisation de l'aéroport de Sarajevo*, ville assiégée par le déploiement immédiat d'éléments additionnels de la force des Nations unies. Neutralisation qui s'accompagne de la mise en place (résolution 764) "entre l'aéroport et la ville de couloirs de sécurité, sous contrôle de la FORPRONU, pour assurer l'acheminement de l'aide et les déplacements du personnel requis".

Dans le même sens, l'inefficacité de l'ONUSOM contraint plus tard le Conseil de Sécurité à franchir une étape supplémentaire et à autoriser par la résolution 794 les Etats-Unis et leurs alliés à déployer l'opération "Restore hope". Une trentaine de pays participent à l'opération. Celle-ci n'est pas à l'abri des difficultés et son remplacement à terme par les casques bleus exige que ces derniers soient dotés de moyens juridiques et militaires suffisants pour faire face à la tâche qui leur sera confiée.

(b) Contraintes financières à finalité humanitaire

Pour autant, l'ONU et ses Etats membres ne se satisfont pas des conditions dans lesquelles l'aide transitait par les autorités irakiennes, c'est la raison pour laquelle, franchissant un pas de plus dans "l'ingérence", le Conseil de Sécurité décide, par sa résolution 706 du 15 août 1991, d'assurer "*par un contrôle efficace et la transparence du processus, la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population civile irakienne*". A cette fin il décide qu'une partie des revenus pétroliers

que l'Irak serait autorisé à percevoir en échange d'exportations de pétroles – autorisées pendant six mois – et plafonnées à un montant de 1,6 Milliards de \$ (revenus qui devront être intégralement versés par les acheteurs sur un compte séquestre ouvert par l'ONU), serait mise à disposition du Secrétaire général pour financer l'achat de produits alimentaires, de médicaments et de produits de première nécessité destinés aux populations civiles. Devant le refus de l'Irak de coopérer à l'application de cette résolution, Le Conseil de Sécurité de l'ONU entreprend, par sa résolution 778 du 2 octobre 1992, de mettre en oeuvre les propositions que j'avais faites en juillet 1991²⁵, c'est-à-dire de virer les fonds du gouvernement irakien acquittés à dater du 6 août 1990 sur le compte séquestre de l'ONU et d'utiliser le solde de ces fonds pour couvrir le coût des activités de l'organisation relatives à la fourniture de secours humanitaires en Irak.

En conclusion on observera que l'irruption de l'humanitaire sur la scène juridique internationale appelle une mise

à jour du droit positif en la matière. Le droit de la Haye ou le droit de Genève, quelle que soit sa grande vertu à laquelle il faut rendre hommage, présente encore de nombreuses lacunes. Droit des conflits armés, il ignore les victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre. C'est précisément le titre des résolutions votées en 1988 et 1990 à l'Assemblée générale de l'ONU. De surcroît, il fait dépendre les secours de l'agrément préalable des parties aux conflits. Ce qui explique que sous son empire, les secouristes furent absents du Cambodge, du Burundi, de Timor... Il faut donc saluer la réunion d'une conférence internationale à Genève l'an prochain à l'invitation du gouvernement suisse. Elle devra prendre les mesures pour que le droit humanitaire soit mieux appliqué, moins souvent violé, plus largement mis en oeuvre. Bref pour le doter d'une formule exécutoire: le principe de libre accès aux victimes, sans conditions, dès lors qu'il serait décidé par la communauté internationale, dans le seul intérêt des victimes.

25) "Un droit d'ingérence?" *Revue Générale de Droit International Public*, (N° 3 - 1991 p. 665)

Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?*

Yves Sandoz**

Rarement les débats provoqués par ce que certains ont qualifié de droit ou de devoir d'ingérence, en liaison ensuite avec le concept de droit à l'assistance, n'ont donné aux questions humanitaires une telle publicité. A différents niveaux d'appréhension du problème, le grand public, les médias et les juristes spécialisés se sont passionnés, voire querellés.

Cela n'est pas un mal en soi, car de telles passions ne laissent pas les Gouvernements indifférents et peuvent ainsi faciliter l'avancement de dossiers humanitaires.

De fait, incontestablement, d'importantes questions ont été et, pour beaucoup, restent posées.

Ce qu'il faut regretter, en revanche, c'est qu'à côté de véritables interrogations, beaucoup d'énergie soit dépensée sur la base de malentendus.

Il nous paraît donc utile, à ce stade, de clarifier les questions non pas pour prétendre les résoudre toutes, mais pour poser les bases d'un débat sans ambiguïté. Il est bon que les "humanitaires" se passionnent. Il est regrettable qu'ils se cherchent de mauvaises querelles.

En réalité, la source principale de ces "mauvaises querelles" provient de trois facteurs: l'on a jeté en pâture aux juristes un concept non défini¹, or on ne peut parler sérieusement de droit sans définition; l'on a dit à peu près tout et son contraire dans le débat public lancé parallèlement; enfin l'on a appliqué ce concept non défini à deux entités non comparables, les Etats et les organisations humanitaires.

Essayons, sans plus d'ambition, de voir de quoi il s'agit.

1 "Droit d'ingérence" des Etats

Ayant déjà eu l'occasion de dire que l'expression "droit d'ingérence" portait une contradiction en elle-même², nous ne nous arrêtons pas à l'analyse de l'expression, mais cherchons à identifier les idées lancées à son propos.

Ce qui est acquis, indiscutablement, c'est le droit, pour les Etats, d'ouvrir les yeux. Un Etat peut s'interroger sur ce qui se passe dans les autres Etats. Même

* L'article ci-dessus est une reprise, revue et adaptée d'un article paru dans la Revue internationale de la Croix-Rouge, No. 288, mai-juin 1992, pp. 225-237.

** Membre du Conseil exécutif, Directeur, Doctrine, droit et relations avec le Mouvement CICR.

1) Un des promoteurs du droit d'ingérence, le professeur Mario Bettati, relève lui-même que "l'ingérence ne désigne pas un concept juridique déterminé", dans "Un droit d'ingérence", *RGDIP*, 1991/3, pp. 639-670, ad p. 641.

2) Voir Sandoz, Yves, "Usages corrects et abusifs de l'emblème de la croix-rouge et du croissant-rouge", dans *Assisting the Victims of Armed conflicts and Other Disasters*, ed. Frits Kalshoven, Nijhoff, pp. 117-125, ad. pp. 118-119.

si ceux-ci, bien souvent, s'en offusquent encore, ce droit ne fait pas de doute et des mécanismes ont été mis en place à cet effet, par et pour l'ensemble des Etats. On pensera notamment à la Commission des droits de l'homme dans le cadre du Conseil économique et social ou à la possibilité donnée à tout membre de l'ONU de saisir le Conseil de sécurité à propos des différends ou situations qui paraissent menacer la paix ou la sécurité internationales³.

En outre, des mécanismes conventionnels liant un grand nombre d'Etats ont été créés pour élargir encore ce droit de regard, tels que le Comité des droits de l'homme dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de son Protocole facultatif de 1966; ou les procédures relatives aux inspections par mise en demeure prévues à l'article IX (consultations, coopération et établissement des faits) de la Convention sur les armes chimiques, adoptée le 13 janvier 1993. Tout cela sans parler des accords régionaux.

En ce qui concerne le droit international humanitaire, enfin, il n'est pas en reste sur ce plan. La responsabilité donnée à toutes les Parties aux Conventions de Genève de *faire respecter* ces Conventions en toutes circonstances implique en effet, pour le moins, un droit de regard sur toutes les situations de conflit armé.

Mais y a-t-il un droit d'agir quand ce "droit de regard" révèle des choses inac-

ceptables? Là aussi, il faut établir certaines distinctions. Il est indiscutable que dans la sphère de leur souveraineté et s'ils s'abstiennent d'utiliser la force, les Etats peuvent agir: en dehors des obligations que des Conventions ou la coutume internationales lui imposent, rien n'empêche un Etat de refuser la coopération avec un Etat dont le Gouvernement se comporte d'une manière qu'il juge inacceptable.

Par ailleurs les mécanismes prévus dans les Conventions internationales, et d'abord la Charte des Nations unies, permettent, dans certains cas, des sanctions.

La question délicate est donc celle de savoir si, au-delà de la sphère indiscutable de leur compétence souveraine et de leur participation éventuelle aux mécanismes internationaux ou régionaux, il reste aux Etats un droit d'intervention ad hoc, impliquant l'usage de la force, dans certains cas particulièrement graves.

Hormis les décisions prises par le Conseil de sécurité, le système prévu par la Charte des Nations unies ne prévoit pas l'usage de la force pour d'autres motifs que la légitime défense. Celle-ci étant individuelle ou collective, elle permet certes l'intervention d'Etats non directement agressés, mais elle est cependant clairement limitée aux cas où un Etat membre est l'objet "d'une agression armée"⁴.

Le concept de l'intervention humanitaire⁵, qui, dans sa conception large, autorise l'intervention armée d'un Etat sur le

3) Cf. art. 35, par. 1, de la Charte des Nations unies.

4) Cf. article 51 de la Charte. La notion d'agression armée a cependant donné lieu à diverses interprétations et de nombreux débats, voir cf. notamment à ce sujet: Cassesse, Antonio, *Commentaire de l'article 51 dans: La Charte des Nations unies. Commentaire article par article, sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, Economica/Bruylant, 1985, pp. 772 ss.*

5) Cette notion et son histoire ont notamment été rappelées dans le No 33 des Annales de droit international médical, 1986, Commission médico-juridique, Monaco.

territoire d'un autre Etat pour mettre fin à des violations graves et massives des droits de l'homme, n'a pas sa place dans le système prévu par l'ONU. La doctrine, très généralement, rejette d'ailleurs aujourd'hui la licéité de l'intervention humanitaire même dans sa conception restreinte, à savoir l'intervention armée pour sauvegarder ses propres citoyens dans un autre Etat.

Les arguments évidents qui s'opposent à de telles pratiques sont les suivants: tolérer l'intervention humanitaire reviendrait à créer une grande incertitude dans les relations internationales; risquerait de nuire à tout le système de sécurité mis en place sur la base de la Charte des Nations unies; et, enfin, porterait des risques manifestes d'abus, les violations des droits de l'homme pouvant donner prétexte à des interventions cachant des desseins beaucoup moins honorables.

Et pourtant... n'y a-t-il, en cas de carence manifeste du système prévu pour servir les buts des Nations unies, aucun droit d'agir, pour les Etats, quand des actes manifestement contraires à ces buts sont commis?... Peut-on affirmer que les Etats ont le devoir de regarder le massacre de populations sans utiliser pour l'empêcher tous les moyens, même militaires, qui sont à leur disposition?

Il s'agit là évidemment d'un grand débat que nous ne saurions sérieusement aborder en quelques lignes. Relevons cependant que dans son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de

l'humanité⁶, la Commission du droit international de l'ONU mentionne aussi bien l'agression, soit "l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations unies" (art. 15, par. 2), que le génocide (art.19), les "violations systématiques et massives des droits de l'homme" (art. 21) ou les "crimes de guerre" (art. 22). L'intervention étatique unilatérale étant réservée à la sauvegarde de l'indépendance nationale, il n'est pas envisagé d'autre possibilité, si des crimes tels que ceux définis à l'article 19 ou 21 sont commis, que de faire fonctionner le système international fondé sur la Charte. Pour des raisons mentionnées plus haut, on n'a pas voulu prévoir, en cas de carence de ce système, une dérogation temporaire en faveur d'intérêts généraux de l'humanité. Dans cette hypothèse, il n'y aurait donc pas d'autre choix que celui de commettre un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité pour en faire cesser un autre.

Certes, le renforcement du système fondé sur la Charte reste l'objectif prioritaire. Dans certains cas particulièrement choquants, l'existence d'un "état de nécessité" non plus fondé sur la défense du seul intérêt national, mais sur celle de droits de l'homme fondamentaux, ne mériterait-elle pas, toutefois, un nouveau débat à la lumière de certains événements contemporains?⁷

6) Cf. Projet de code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, Document de l'Assemblée générale de l'ONU A/CN.4/L.459/Add.1, du 5 juillet 1991.

7) Et ce, tout en restant conscient que les arguments en défaveur d'une telle exception semblent généralement l'emporter, comme on le constate notamment dans la résolution adoptée à ce sujet par l'Institut de droit international lors de sa session de Saint-Jacques-de-Compostelle, le 13 septembre 1989. Cf. Résolution III (La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats), Cf. en particulier art. 5. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1990, Paris, Pedone, pp. 338-345.

2 "Devoir d'ingérence" des Etats

On peut admettre, dans le "village global" qu'est devenu le Monde, qu'il y a non seulement, pour les Etats, un droit d'ouvrir les yeux, mais un devoir de le faire. La Charte des Nations unies fixe d'ailleurs bien des principes d'actions pour l'organisation "et ses membres" dans la poursuite des buts des Nations Unies⁸. L'afflux de réfugiés dans plusieurs pays, contraint par ailleurs les Etats à examiner la situation dans les pays d'où proviennent ces personnes puisque c'est en fonction de celle-ci qu'elles pourront être refoulées ou devront être admises⁹.

Le droit international humanitaire, enfin, en introduisant pour tous les Etats parties aux Conventions de Genève l'obligation de "faire respecter" ces Conventions impose aussi, pour le moins, au-delà d'un droit de regard, une obligation de vigilance¹⁰.

Bref, l'interdépendance toujours plus marquée de l'ensemble des Etats, le développement des droits de l'homme et l'émergence d'un principe de solidarité permettent de conclure qu'on ne laisse plus aujourd'hui aux Etats de "droit à l'indifférence". Cela tout en restant con-

scient qu'une réflexion reste à faire sur les mesures à prendre par les Etats, dans des situations concrètes, pour mettre en oeuvre leur obligation conventionnelle de faire respecter le droit international humanitaire ou, sur un autre plan, leur devoir de solidarité.

En revanche, il serait manifestement abusif de tirer de cela la conclusion d'un devoir d'intervenir par la force en dehors de systèmes de sécurité conformes à la Charte des Nations unies. Point n'est besoin d'épiloguer là-dessus: il ne saurait en effet y avoir un *devoir* d'intervention où, on vient de le voir, le droit international dénie un *droit* d'intervention. L'analyse faite de l'obligation de "faire respecter" le droit international humanitaire contenu dans les Conventions de Genève, en particulier, ne laisse planer aucun doute à ce sujet¹¹.

Si le Conseil de sécurité juge, lors d'un conflit armé, que des violations graves et massives du droit international humanitaire constituent en elles-mêmes une menace supplémentaire pour la paix assez grave pour justifier une intervention armée, c'est donc bien sur la base du chapitre VII de la Charte, et en aucun cas sur celle de l'article 1er commun des Conventions de Genève, qu'une telle intervention peut être décidée ou admise¹².

8) Cf. art. 2 de la Charte.

9) Cf. notamment art. 33 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

10) Cf. article 1 commun de ces quatre Conventions, ainsi que l'article 1 de leur Protocole additionnel I de 1977.

11) Cf. notamment à ce sujet Condorelli, Luigi et Boisson de Chazournes, Laurence, "Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances"', dans *Etudes et Essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix-Rouge* en l'honneur de Jean Pictet, C. Swinarski, éd., CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1984, pp. 17-36.

12) l'article 89 ("Coopération") du Protocole additionnel de 1977 construit d'ailleurs ce pont avec le système de la Charte en disposant que: "*Dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations unies et conformément à la Charte des Nations unies*".

3 Attitude du CICR et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à l'égard de "l'ingérence" d'un Etat dans un autre

3.1 La question se pose d'abord au Comité international de la Croix-Rouge dans le cadre de sa compétence, reconnue par les statuts du Mouvement, "de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire dans les conflits armés"¹³.

A cette fin, le CICR doit déterminer s'il y a application du droit international humanitaire, donc s'il y a conflit armé. N'est donc concernée, ici, "l'ingérence" que si elle prend la forme d'une intervention armée. Quand c'est le cas, il y a indiscutablement une situation d'application des Conventions de Genève et, si les Etats concernés y sont parties l'un et l'autre, de leur Protocole additionnel I.

Il convient de souligner, en effet, que même sur la base de résolutions de l'ONU, l'utilisation de la force armée pour imposer¹⁴ l'acheminement de secours ne saurait trouver son fondement dans le droit international humanitaire, l'obligation de "faire respecter" ce droit excluant, comme nous l'avons relevé ci-dessus, l'usage de la force. Il ne s'agit donc pas

simplement d'actions de secours telles que celles prévues à l'article 23 de la IVe Convention de Genève ou à l'article 70 de leur Protocole additionnel I, mais d'une utilisation de la force pour faire cesser des violations graves et massives du droit international humanitaire. Le CICR juge important, dès lors, que cette question soit bien considérée comme relevant du "jus ad bellum" et que toutes les conséquences en soient tirées sur le plan du droit international humanitaire ("*jus in bello*").

Ainsi posée, la question de la licéité ou légitimité de "l'ingérence" n'intéresse pas davantage le CICR que toute autre question de "*jus ad bellum*". Il doit même, à l'égard de telles questions, s'imposer beaucoup de réserve car une prise de position sur la responsabilité des parties quant à l'origine du conflit nuirait évidemment au rôle actif qu'il est appelé à jouer dans le conflit en faveur de l'ensemble des victimes de celui-ci¹⁵.

Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, un fondement essentiel du droit international humanitaire: le motif de l'intervention armée est sans effet sur les obligations découlant de ce droit. Et cela est vrai de toute intervention, y compris, d'ailleurs, de celles qui sont entreprises dans le cadre d'une recommandation du Conseil de sécurité.

La possibilité, sur un plan théorique,

13) Article 5, paragraphe 2, lettre c) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

14) Il faut donc bien distinguer, au moins sur le plan théorique, de telles actions de celles qui, quoique impliquant des escortes armées, sont entreprises avec l'accord des parties au conflit. Cela tout en étant bien conscient que, dans certaines circonstances, il n'est plus facile de déterminer qui est habilité à représenter les différentes parties en cause.

15) Rôle également prévu dans les Statuts du Mouvement: cf. notamment article 5, paragraphe 2, lettre d.

de s'appuyer sur l'article 103 de la Charte¹⁶ pour tolérer une dérogation à des traités aussi universellement reconnus que les Conventions de Genève mériteraient pour le moins une réflexion approfondie. Mais d'ores et déjà on peut affirmer qu'une décision en ce sens devrait, en tout état de cause, reposer pour le moins sur une décision consciente et motivée de ceux qui la prendraient.

Les forces armées agissant sous le drapeau de l'ONU ou en vertu de résolutions du Conseil de sécurité n'auraient d'ailleurs, pas plus que tout Etat qui prétendrait s'ingérer dans les affaires d'un autre pour des motifs humanitaires, d'intérêt à se prévaloir du fondement juridique ou de la haute motivation humanitaire de leur mission pour s'exonérer d'appliquer certaines dispositions du droit international humanitaire; d'une part ils enlèveraient toute crédibilité à leur intervention en refusant d'accepter cet "îlot d'humanité" qui s'impose même au pire agresseur; d'autre part, ils donneraient prétexte aux combattants adverses de ne pas respecter non plus le droit humanitaire, et cela au détriment des blessés ou des prisonniers de guerre de leurs propres forces armées.

3.2 Une deuxième question se pose au CICR, mais aussi aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, à l'égard d'actions armées à buts humanitaires: ces organismes et d'autres organismes humanitaires, peuvent-ils s'associer avec les forces armées dans ce cadre? Cette question est évidemment d'ac-

tualité au regard de ce qui s'est passé dans les zones de peuplement kurde de l'Irak à l'issue de la guerre du Golfe. Pour le CICR, la réponse est négative pour des raisons liées à ce qui précède. Indépendamment du motif qui les justifie, de telles actions sont porteuses d'affrontements armés, donc de blessés et de prisonniers. Associé à l'une des forces armées en opposition ou couvert par elle, le CICR perdrait toute crédibilité dans son rôle d'intermédiaire neutre, et donc toute chance de pouvoir remplir ce rôle. La limite pas toujours claire à tracer entre, d'une part, un usage de la force imposé aux Parties au conflit et, d'autre part, l'utilisation agréée d'escortes armées à des buts humanitaires, ainsi que l'extrême complexité de situations telles que celles qui prévalent aujourd'hui en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie, relativisent toutefois la portée du discours théorique. Si la différenciation claire des rôles de chacun reste fondamentale, il est néanmoins indispensable, dans de telles situations, que les voies d'une collaboration pratique soient activement recherchées.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, quant à elles, peuvent collaborer avec les services sanitaires des forces armées de leur pays, voire, sous réserve de l'assentiment de leurs autorités nationales, avec les services sanitaires d'un pays tiers¹⁷. Mais une telle collaboration, d'une part n'est envisageable que pour les tâches réservées au personnel sanitaire, telles qu'énumérées dans les Conventions de Ge-

16) L'Article 103 de la Charte dispose ainsi: "En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront". Au sujet de l'interprétation et l'application de cet article, cf. Flory, Thiébaud, "Commentaire de l'art. 103", *La Charte des Nations unies: Commentaire article par article, op. cit.* à la note 4, pp.1381-1386.

17) Cf. art. 26 et 27 de la 1ère Convention de Genève du 12 août 1949.

nève¹⁸, d'autre part doit se dérouler sous la responsabilité des services sanitaires des forces armées¹⁹.

En revanche, une Société nationale ne saurait arborer l'emblème de la croix rouge ou celui du croissant rouge en tant qu'agent d'exécution d'un gouvernement pour acheminer des secours alimentaires dans une situation de conflit armé et elle ne saurait en aucun cas jouer ce rôle dans le cadre d'une action imposée de force²⁰.

Cette restriction conventionnelle des tâches d'une Société nationale est essentiellement liée à l'usage des emblèmes de la croix rouge ou du croissant rouge. Ceux-ci étant d'abord les emblèmes identifiant les services sanitaires des forces armées en vue de les protéger, leur usage est, à juste titre, strictement délimité²¹.

Mais cette restriction découle aussi des Statuts du Mouvement, qui visent, également avec raison, à mettre un peu d'ordre dans la grande famille de la Croix-Rouge internationale. A cette fin, ces statuts prévoient que l'assistance internationale dans les situations de conflits armés ou de troubles intérieurs est coordonnée par le CICR²².

Qu'en est-il, enfin, de l'association à de telles actions d'organisations humanitaires non rattachées à la Croix-Rouge internationale? Plusieurs raisons justifiant le refus des composantes du Mouvement

de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, liées au mandat du CICR, à l'utilisation de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge et à l'organisation interne du Mouvement – ne s'appliquent pas aux organisations intergouvernementales. Ces organisations doivent déterminer, en fonction de leurs statuts et de leurs mandats, jusqu'où et comment elles peuvent s'associer à de telles actions. Cette différence, par ailleurs, est une des raisons essentielles pour lesquelles il est important que le CICR se démarque du système de coordination onusien, même s'il doit collaborer activement avec lui²³.

Les institutions spécialisées ou les organes subsidiaires de l'ONU, en revanche, ne sauraient évidemment en aucun cas collaborer à des actions sortant du système prévu par la Charte. Enfin, il doit être clair que, en collaborant à des interventions armées à but humanitaire entreprises sur la base de Résolutions du Conseil de sécurité, ces institutions agissent en tant qu'auxiliaires humanitaires des forces armées et non dans le cadre d'une "action de secours de caractère humanitaire et impartial conduite sans aucune distinction de caractères défavorables"²⁴, au sens du droit international humanitaire.

Quant aux organisations non gouvernementales, une éventuelle collaboration

18) Cf. art. 24 de la 1ère Convention.

19) Cf. art. 26 et 27 de la 1ère Convention.

20) Cela n'exclut cependant pas a priori toute participation de la Société nationale, qui pourrait jouer à l'étranger également sa fonction traditionnelle d'auxiliaire des Services sanitaires des forces armées de son pays.

21) Cf. article 44 de la 1ère Convention.

22) Cf. art. 5, par. 4, lettre b, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

23) A ce sujet, cf. notamment de Courten, Jean et Maurice, Frédéric, "L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées", *RICR*, No 787, janvier-février 1991, pp.9-22.

24) Selon expression utilisée à l'article 70 du Protocole additionnel de 1977.

de leur part dépend évidemment avant tout des règles fixées dans leurs statuts. Il est toutefois clair, à la lumière de ce qui est dit ci-dessus, qu'elle n'est envisageable qu'au prix de leur indépendance.

3.3 La question plus fondamentale qui se pose en regard d'action armée ayant l'objectif limité de permettre le passage de secours est celle de l'opportunité de telles actions dans le système international actuel, qui repose sur la Charte des Nations unies.

En d'autres termes, y a-t-il entre l'échec de l'action humanitaire telle que prévue par le droit international humanitaire (qui repose sur le respect de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge et l'acceptation, par tous les combattants, d'actions de secours de caractère humanitaire et impartial) et l'intervention armée visant à prendre, momentanément, le contrôle militaire de la situation, une troisième voie consistant à imposer militairement des secours?

Ou, plus brièvement exprimé, peut-on tracer, entre le politique et l'humanitaire, une voie politico-humanitaire?

Nous ne saurions apporter ici une réponse définitive à cette grave question. Mais les échecs ou les grandes difficultés de cette voie médiane de même que le danger évident que fait courir à l'action humanitaire sa politisation, posent à la communauté internationale des questions fondamentales.

Nous n'avons pas, à ce stade, d'autre ambition que de le faire reconnaître.

Hors le débat d'opportunité, le CICR, nous l'avons vu ci-dessus, n'a d'autre choix que celui de considérer toute intervention armée, indépendamment de ses motifs, comme entraînant l'application du droit international humanitaire. Il ne s'agit donc pas pour lui de s'associer à

une action armée à but humanitaire, mais d'analyser la situation nouvelle créée par cette action pour envisager, avec l'ensemble des acteurs, le rôle qu'il est appelé à jouer pour faire respecter le droit international humanitaire et pour collaborer activement à sa mise en oeuvre.

4 Droit ou devoir d'ingérence des organisations humanitaires

Cette question est totalement différente de la précédente en ce sens qu'elle repose sur une donnée incontournable: les organisations humanitaires ne disposent pas de la force armée ni d'autres moyens de coercition.

En réalité, les questions posées dans le débat public étaient essentiellement les suivantes:

- les organisations humanitaires ont-elles un devoir absolu de se conformer à la volonté des gouvernements des Etats sur le territoire desquels elles souhaitent agir?
- Les organisations humanitaires ont-elles l'obligation d'utiliser la seule "arme" dont elles disposent, celle de la dénonciation publique, quand elles constatent de graves violations du droit international humanitaire, voire des droits de l'homme ou du droit international général?

Il est un peu regrettable que, pour des raisons d'image et de promotion, on ait prétendu lancer à ce sujet un grand et nouveau débat de principes, alors qu'il ne s'agissait, en réalité, que d'un débat d'opportunité.

On a en effet prêté au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en général, et au CICR en

particulier, des positions qui n'étaient pas les leurs. Le respect de la volonté des gouvernements n'est certainement pas un *objectif* du Mouvement et, bien au contraire, l'histoire du droit international humanitaire démontre un "grignotage" progressif de la sphère réservée de la souveraineté nationale au profit de l'action humanitaire. Nous relèverons en particulier à cet égard l'introduction, dans les Conventions de Genève de 1949, d'un article 3 commun permettant à un organisme humanitaire impartial tel que le CICR d'offrir ses services à *chacune des parties* à un conflit armé non international, le principe, posé à l'article 70 du Protocole I de 1977, que des actions de secours à la population civile manquant de biens essentiels doivent être entreprises non seulement dans des territoires occupés, mais également sur le propre territoire d'une partie au conflit, où la reconnaissance, à l'article 16, paragraphe 1, du Protocole I que "nul ne sera puni pour avoir exercé une activité de caractère médical conforme à la déontologie, quels qu'aient été les circonstances ou les bénéficiaires de cette activité".

Quant à l'action du Mouvement, elle n'a d'autre moteur que le premier de ses principes fondamentaux, le principe d'humanité, qui lui enjoint de s'efforcer "de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes". Négocier avec un gouvernement ou avec des Autorités dissidentes n'est pas un objectif mais un moyen nécessaire pour tenter d'atteindre aussi efficacement que possible, lors des conflits armés, l'objectif posé par le principe d'humanité. Se glorifier d'avoir atteint des victimes sans l'ac-

cord des autorités militaires contrôlant un territoire, c'est délibérément oublier que 95%, ou même davantage, des besoins humanitaires ne peuvent être satisfaits qu'avec l'accord de telles autorités. Sans nous prononcer sur l'opportunité d'une telle approche, nous devons donc relever, de ce fait, qu'il est peu sérieux de la présenter comme le terme envisageable d'une alternative dont l'autre terme serait les négociations avec les autorités militaires. Reconnaissons qu'il y a donc eu, là, une "mauvaise querelle", en passe d'ailleurs, c'est en tout cas notre vœu, de se résorber.

Mauvaise querelle aussi que celle portant sur l'obligation de dénoncer. Fondée sur l'attitude du CICR lors de la situation extrême de la Seconde guerre mondiale²⁵, largement déformée d'ailleurs, on a également posé comme une sorte de règle d'allégeance aux gouvernements, voire de complicité passive, une certaine discrétion de l'Institution sur ses actions. Or le silence, jamais, n'a été érigé en principe par le CICR. C'est toujours en fonction de l'efficacité à l'égard de l'objectif fixé par le principe d'humanité que la question s'est posée.

Il est indéniable, bien sûr, que certains choix sont difficiles car il faut peser, à l'aune de l'intérêt des victimes, l'avantage de dénonciations non seulement en fonction de risques à très court terme, mais également d'une influence à plus long terme sur l'action concernée et, enfin, de la cohérence globale de l'approche par rapport à d'autres violations. Resté silencieux est, par ailleurs, particulièrement discutable quand l'action humanitaire révèle des situations très graves

25) Voir notamment à ce sujet Favez, Jean-Claude, *Une Mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Editions Payot, Lausanne, 1988.

sur le plan humanitaire et inconnues des gouvernements et du public²⁶.

Cela même si, aujourd'hui, le problème du battage public est davantage lié à la nécessité de secouer l'indifférence de la communauté internationale face à des situations tragiques sur le plan humanitaire qu'à celles de dévoiler des exactions ignorées.

Admettons donc qu'autour de ce que l'on a pu appeler droit ou devoir d'ingérence des organisations humanitaires, la nécessité d'un véritable débat sur l'opportunité de certaines approches, qui subsiste, doit prendre le pas sur de prétendues divergences de principe.

Le dialogue entre organisations humanitaires, gouvernementales ou non, engagées dans les conflits armés est nécessaire tant il est vrai qu'une meilleure connaissance du mandat, des priorités, des méthodes et des expériences de chacun ne peut qu'améliorer l'efficacité globale de l'action humanitaire. Pour être positive et constructive, une telle discussion doit toutefois éviter les procès d'intention portés sur le plan public, pour des motifs parfois non dénués d'ambiguïté.

5 Droit à l'assistance

Cette expression, plus adéquate, semble aujourd'hui prendre le pas sur les expres-

sions "droit d'ingérence" ou "devoir d'ingérence". Elle non plus n'est, toutefois, pas clairement définie. En réalité le "droit à l'assistance" ouvre le champ à nombre de questions importantes et complexes. Le message que nous souhaitons transmettre à ce propos touche avant tout au fondement de ce débat. Les quelques 600 articles des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, sans parler des autres Conventions relevant du droit international humanitaire, ne sont, en réalité, que l'expression articulée sur le plan juridique du concept de droit à l'assistance pris dans un sens large. Ces textes sont le fruit de plus de cent ans d'expériences, souvent douloureuses, de lentes prises de conscience du public et de négociations laborieuses avec les gouvernements. Nous n'allons pas ici entrer dans l'analyse de ces dispositions²⁷, ni prétendre qu'elles sont le "dernier mot" dans le domaine du droit international humanitaire. Au contraire, il est indispensable que celui-ci se nourrisse des expériences nouvelles faites lors de chaque conflit armé et prenne en compte l'évolution des armements et des problèmes humanitaires. A cet égard, le CICR comptait soumettre aux gouvernements de nombreux documents de réflexion portant sur la mise en oeuvre ou le développement du droit international humanitaire lors de la XXVIème Conférence internationale de

26) Sans prétendre rouvrir ici un débat sur l'attitude du CICR à l'égard de l'extermination de civils, en particulier juifs, lors de la seconde guerre mondiale, relevons toutefois que le CICR, contrairement à ce que l'on croit ou prétend trop souvent, ne détenait pas d'informations importantes sur cette tragédie qui n'étaient pas également connues des gouvernements alliés.

27) Voir notamment, à ce sujet, Torrelli, Maurice, "De l'assistance à l'ingérence humanitaire", et Plattner, Denise, "L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire - évolution et actualité" dans la Revue internationale de la Croix-Rouge, No 288, mai-juin 1992, respectivement pp 238-258 et 259-274.

la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prévue fin 1991 à Budapest et qui a dû malheureusement être reportée²⁸.

Ce qui doit être évité à tout prix, en revanche, c'est de lancer des débats sur un aussi vaste sujet en "oubliant" cette solide base de départ, au risque de remettre en question ses remarquables acquis sur le plan humanitaire.

Remarque finale

La concertation de la communauté internationale – Etats, organisations humanitaires, grand public – sur les problèmes évoqués dans cet article est nécessaire et importante. Puissent ces quelques lignes contribuer à la faire porter, dans un esprit positif, sur les véritables questions.

28) Voir en particulier les rapports suivants: "Mesures nationales de mise en oeuvre en temps de paix, des Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels" (C.1/2.4/2); "Protection de la population civile contre la famine en situation de conflit armé" (C.1/4.2/2); "Protection de la population civile et des personnes hors de combat" (C.1/4.2/1); "Protection des victimes des conflits armés non internationaux contre les effets des hostilités"(C.1/6.1/1); "Information sur des travaux relatifs au droit international humanitaire applicable à la guerre sur mer" (C.1/6.2/1); "Interdiction ou restriction d'emploi de certaines armes et méthodes dans les conflits armés – Promotion de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques, du 10 octobre 1980, ainsi que de ses trois protocoles" (C.1/6.3.1/1); "Interdiction ou restriction d'emploi de certaines armes et méthodes dans les conflits armés – Développements concernant certaines armes classiques et de nouvelles technologies dans le domaine de l'armement" (C.1/6.3.2/1). On mentionnera également le rapport "Respect du droit international humanitaire: réflexions du CICR sur cinq années d'activités (1987-1991)" (RICR, No 793, janvier-février 1992, pp. 78-99).

La coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme: principes et programmes

Babacar Ndiaye*

I Introduction

Au cours de la dernière décennie, le monde a été le théâtre d'un véritable mouvement en faveur des modes de gouvernement démocratiques et des droits de l'homme. Ce mouvement s'est propagé dans toutes les régions de la planète, de l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine à l'Europe de l'Est et aux ex-Républiques de l'Union Soviétique. Bien évidemment, les idéaux de la démocratie et le principe des droits inaliénables de l'homme ne sont pas nouveaux: ils guident les mouvements politiques depuis deux cents ans au moins et trouvent leur origine dans les concepts de "loi naturelle" et de "droits naturels" qui ont été formés et défendus au 18^{ème} siècle, dans l'Europe du siècle des lumières.¹ Ces idéaux et principes ont également inspiré la constitution et la configuration de l'appareil étatique en Occident et dans plusieurs pays en développement. Mais la large convergence de la pensée politique et l'acceptation générale des idéaux et des

mérites de la démocratie sont les caractéristiques, peut-être les plus frappantes, du mouvement mondial actuel vers la démocratie. Ces faits s'accompagnent d'une vigoureuse défense des systèmes juridiques et sociaux mis en place pour protéger les droits fondamentaux de l'homme.²

Cette apparente convergence de la pensée politique et des idéaux peut s'expliquer par des situations nouvelles et, semble-t-il, divergentes dans diverses régions du monde. En Europe de l'Est et dans les anciennes Républiques de l'Union Soviétique, la crise – et l'effondrement ultérieur – du communisme en tant que système politique et économique sembleraient confirmer les valeurs des méthodes démocratiques de gouvernement ainsi que les principes directeurs de l'économie de marché. En Afrique, les difficultés économiques de la décennie passée, que les gouvernements ont le plus grand mal à surmonter, ont mis en lumière les limites de l'Etat-parti unique. Cette crise a révélé aussi les graves insuffisances des systèmes économiques

* Président, Banque Africaine de Développement

- 1) L'idée de "loi naturelle", qui est à l'origine du concept des droits inaliénables de l'homme, sous-tend les deux plus célèbres déclarations des droits de l'homme du 18^{ème} siècle: la Déclaration de l'Indépendance des Etats-Unis en 1776 et la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1791.
- 2) La montée du fondamentalisme dans certains pays du monde islamique constitue l'exception de taille à ce mouvement mondial en faveur de la démocratie. Le fondamentalisme se caractérise par un rejet explicite des idéaux inspirés par l'Occident (mode de gouvernement et droits de l'homme) et par la volonté de faire de la "S'haria" la loi fondamentale régissant toutes les relations sociales.

s'appuyant essentiellement sur la direction et le contrôle de l'Etat. En Asie, le mouvement démocratique pourrait apparaître comme la contrepartie de la prospérité croissante de la région, les citoyens exigeant, avec leurs récents acquis sociaux et économiques, de disposer de droits politiques plus étendus et d'avoir leur mot à dire sur la gestion publique. Bien que l'expérience asiatique diffère de celle des autres régions, elle semble néanmoins confirmer les limites de la croissance et du développement économiques sous des régimes politiques non démocratiques.

Les mouvements de démocratisation dans le monde semblent donc avoir pour fondement les crises et tensions internes mais ils ont également été fortement déterminés par les changements de la conjoncture mondiale et par l'évolution en cours des principes régissant les relations internationales. L'interdépendance accrue et la multiplication des liens entre les nations et les régions – favorisées par les progrès de la technologie des télécommunications – ont transformé le monde en un véritable "village planétaire". Les événements politiques et économiques d'importance qui se produisent en un endroit de la planète font l'objet d'une diffusion quasi-instantanée dans le reste du monde. De ce fait, les cas de répressions politiques ou de violations flagrantes des droits de l'homme ne peuvent plus échapper à l'attention de l'opinion publique. Bien au contraire, ils deviennent des sujets d'actualités, diffusés par les radios et sur les écrans de télévision du monde entier.

Le fait, pour la communauté internationale, d'être quotidiennement témoin des événements qui se produisent partout sur la planète, a fortement contribué à l'émergence d'un sentiment perceptible d'"humanité partagée". Ce sentiment nouveau étaye l'idée, de plus en plus répandue, que les affaires de chaque pays sont, dans une certaine mesure, les affaires du monde entier. De même, cette notion a suscité le sentiment grandissant que la communauté internationale doit intervenir en faveur des populations victimes de persécutions politiques ou de désastres économiques.³ Jusqu'ici, la communauté internationale n'a intercedé que dans les cas d'immenses souffrances humaines ou de violations flagrantes des droits fondamentaux de l'homme. Ainsi, dans les situations de famines, de disette et de souffrances humaines généralisées, il est maintenant courant que la communauté internationale intervienne en apportant une aide, en général sous l'égide des Nations unies. Dans la récente intervention militaire en Somalie, sanctionnée par les Nations unies, la portée de l'impératif d'aide humanitaire a été élargie pour englober la protection militaire des populations affamées.

De même, la notion plus forte – qui doit encore être étudiée formellement et codifiée – selon laquelle la communauté internationale est moralement tenue de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans ses pays membres, prévaut de plus en plus, comme le traduit le grand nombre de programmes, mis sur pied par les Nations unies dans toutes

3) Il y a lieu de rappeler que, dans un passé récent, de telles interventions de la communauté internationale auraient été considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures d'Etats souverains.

les régions du monde en vue d'appuyer l'adoption de systèmes de gouvernement démocratiques et la protection des droits de l'homme. A cet égard, il y a lieu de signaler que les Nations unies ont sanctionné récemment le droit d'intervention des forces multinationales – dans des circonstances assez exceptionnelles, il est vrai – pour protéger une minorité religieuse ou ethnique persécutée par son propre gouvernement. Cette nouvelle dérogation pourrait sembler affaiblir le principe de la non ingérence dans les affaires intérieures des Etats membres, principe qui a guidé le fonctionnement des Nations unies depuis leur création en 1945.

L'apparente acceptation par la communauté internationale de certains principes "supérieurs" tendraient à entamer les souverainetés de même que l'application de mesures destinées à en assurer le respect soulèvent nombre de questions sujettes à débat et à problèmes. Ces questions doivent être discutées et examinées en profondeur dans toutes les enceintes internationales appropriées, par exemple, la prochaine Conférence des Nations unies sur les droits de l'homme (juin 1993). Il importe de mener un débat exhaustif de sorte que les points de vues et les perceptions de toutes les nations et de tous les peuples soient bien représentés. Une telle démarche est une nécessité pour que ces principes internationaux, lorsqu'ils seront énoncés – et, à terme, codifiés en lois internationales – ne traduisent pas uniquement les restrictions des pays les plus puissants mais reflètent véritablement les conclusions mûrement pesées de toutes les nations. Il faut donc chercher à dégager un consensus à l'échelle internationale afin que les principes internationaux régissant la promotion de la démocratie et la protection des droits de l'homme soient librement ac-

ceptés par toutes les nations et tous les peuples.

Le présent document vise à traiter certaines questions et certains problèmes en rapport avec l'action internationale menée en faveur de la démocratie et de la protection des droits de l'homme. La première question abordée est celle qui consiste à savoir s'il existe réellement des notions de droits de l'homme, de démocratie et de bonne gestion de la chose publique, acceptables à toutes les sociétés et toutes les cultures (section II). A la lumière des différences inévitables entre les cultures et les systèmes de valeurs – et de la tendance tout aussi inévitable à promouvoir les intérêts nationaux spécifiques dans toute entreprise internationale commune –, le document se penche sur la question des principes/règles généraux qui devraient régir la contribution de la communauté internationale aux efforts tendant à promouvoir la démocratie et à protéger les droits de l'homme (section III). A la section IV sont examinés les types de programmes/actions que les membres de la communauté internationale pouvaient entreprendre en commun pour soutenir la démocratie et les droits de l'homme, en supposant que des principes acceptés à l'échelle internationale seront effectivement arrêtés en la matière.

II Vers des notions universelles de démocratie et de droits de l'homme?

Toute action de la communauté internationale visant à favoriser la démocratie et à protéger les droits de l'homme pré suppose un certain degré d'accord. Les membres de ladite communauté sur les attributs essentiels de la démocratie et

sur les droits considérés comme **fondamentaux**. Cependant, à y regarder de plus près, l'on s'apercevrait que, si les opinions concordent sur les avantages des systèmes démocratiques, il existe encore des différences de vues considérables quant aux propriétés essentielles des modes de gouvernement démocratiques. De surcroît, l'unanimité se ferait sur les caractéristiques des méthodes de gestion publique **non démocratiques** et sur les systèmes qui bafouent les droits de l'homme plutôt que sur les attributs positifs de la démocratie. En d'autres termes, les membres de la communauté internationale pourraient plus aisément s'accorder à reconnaître le caractère non démocratique d'un régime donné (comme par exemple, dans le cas du système de l'apartheid en Afrique du sud) qu'à s'entendre sur les éléments constitutifs d'une société démocratique.⁴

Dans la pensée libérale occidentale, les deux attributs essentiels de la démocratie sont: **la souveraineté du peuple et la liberté individuelle**. Ces éléments de définition impliquent que le pouvoir légitime appartient au peuple et que celui-ci peut choisir ou révoquer son gouvernement. A l'axiome fondamental de la souveraineté des citoyens s'ajoute l'inaliénabilité de certains droits de l'homme et droits politiques, tels la liberté d'opinion et la liberté d'association. En Occident, le discours moderne sur la démocratie est marqué par un débat sur l'utilité d'in-

clure des droits, autres que ceux purement politiques, dans la notion de la démocratie. Certains diront, par exemple, que le droit à la satisfaction de besoins essentiels, tels l'approvisionnement alimentaire minimal et un habitat acceptable ainsi que le droit au travail devraient figurer parmi les droits démocratiques. Par contre, dans les pays en développement, certains militeront en faveur de l'établissement d'une **hiérarchie des droits** (une priorité élevée étant souvent donnée aux droits matériels essentiels) mais ils insisteront aussi sur la nécessité d'adapter les attributs "universels" de la démocratie aux systèmes de valeurs et à la culture spécifiques à chaque peuple.

En analysant l'évolution historique de la démocratie, il importe également de relever l'élargissement progressif de cette notion au fil des siècles. Il faut se rappeler, par exemple, que lorsque les partisans des droits naturels défendaient avec ardeur "les droits de l'homme" au 18ème et 19ème siècles, ils ne prenaient pas en compte les droits de la femme et ne faisaient aucunement état des droits des peuples de couleur. Et même dans notre 20ème siècle, il y a lieu de rappeler que les droits de l'homme et les droits démocratiques des populations sous le joug colonial étaient totalement bafoués par les puissances colonisatrices. Il convient également de signaler que ce n'est seulement au 20ème siècle qu'a prévalu l'idée selon laquelle les "droits économi-

4) Comme on le verra plus en détail ci-après, l'absence de consensus sur ces questions importantes - comme la recherche inévitable des intérêts nationaux dans toute entreprise internationale - laissant supposer qu'il y a lieu de faire preuve de prudence et de circonspection dans le cas d'intervention internationale en faveur de la démocratie et des droits de l'homme.

ques" font partie intégrante des droits démocratiques.⁵

La question de savoir quels droits devraient être considérés comme des droits de l'homme fondamentaux fait également l'objet d'un débat. D'aucuns soutiendront que les droits énoncés dans la **Déclaration universelle des droits de l'homme** des Nations unies constituent les droits de l'homme fondamentaux; encore faudrait-il que cette Déclaration soit largement acceptée. De plus, pour des motifs d'ordre religieux et culturel, bon nombre des droits de l'homme énoncés dans la Déclaration de l'ONU peuvent ne pas être admis dans certaines sociétés. Un cas typique est celui du statut des femmes. Dans certaines sociétés, les femmes occupent une place secondaire en raison de valeurs culturelles et religieuses. Pourtant, dans de nombreux pays – et, par extension, dans la plupart des programmes internationaux de développement – un puissant mouvement se fait jour en faveur de l'égalité des droits des femmes et des hommes. A l'évidence, il s'agit là d'une situation conflictuelle entre ce qui,

à première vue, semble constituer des droits de l'homme "universellement" admis et des valeurs propres à des sociétés et des cultures spécifiques.⁶

Les actions internationales visant à promouvoir la démocratie et à protéger les droits de l'homme sont influencées non seulement par l'absence de consensus sur de telles questions mais aussi par les facteurs qui doivent nécessairement être pris en compte par les nations lorsqu'elles décident de leur participation à ces actions de coopération. A cet égard, la participation des nations est, et sera toujours, conditionnée par le calcul des intérêts nationaux. Certes, la communauté internationale a pris de nombreuses mesures qui étaient largement motivées par des préoccupations humanitaires mais les actions qu'elle a menées jusqu'ici en faveur de la démocratie et des droits de l'homme n'ont pas toujours été guidées par d'aussi nobles considérations. De ce fait, sa contribution a souvent manqué de cohérence.⁷

L'absence de normes universellement acceptées et la recherche inévitable, des

- 5) L'élargissement, au fil du temps, de la notion de démocratie et le temps considérable pris pour aboutir à un concept moderne de la démocratie ont d'importantes conséquences quant à la promotion de la démocratie dans les sociétés où les traditions démocratiques sont limitées. En bref, cela signifie que, dans de telles sociétés, la mise en place d'institutions démocratiques prendra nécessairement du temps. De même, il est évident qu'on ne peut s'attendre à ce que les nouvelles sociétés "en voie de démocratisation" attachent la même valeur et le même poids à tous les droits démocratiques et les droits de l'homme considérés comme fondamentaux par le monde occidental.
- 6) On peut se poser les mêmes questions s'agissant de la démocratie et des formes traditionnelles de gouvernement. Comme on le verra en détail plus loin, un peuple peut accepter des systèmes de gouvernement non démocratiques et ce, pour des raisons de tradition, de religion ou de culture.
- 7) A cet égard, il convient d'indiquer que, dans les régions ou pays dans lesquels les intérêts vitaux des nations puissantes étaient en jeu, l'absence de démocratie ou les violations flagrantes des droits de l'homme n'ont pas toujours été l'objet de condamnation de la part de la communauté internationale. De même, la communauté internationale n'a jamais manifesté rigoureusement son appui aux changements démocratiques qui s'opèrent dans les régions ou les pays qui ne présentent pas de grand intérêt pour ses membres les plus puissants.

intérêts nationaux sont des éléments qui ont de graves et multiples implications pour la coopération internationale destinée à la promotion de la démocratie et d'une bonne gestion publique ainsi qu'à la protection des droits de l'homme. Tout d'abord, les règles et principes régissant les interventions internationales devraient prendre en compte, dans leur formulation, les points de vues et intérêts divergents des nations. A la lumière de ces différences – certaines peuvent être profondes – il y a lieu de faire preuve de prudence et de circonspection pour dégager un consensus entre les nations. Et, comme on le verra en détail ci-après, il faut aussi que la communauté internationale comprenne et se mette d'accord avec les pays et les peuples en faveur desquelles elle peut souhaiter intervenir.

III Quelques principes fondamentaux qui devraient régir la coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme

Du fait de l'absence de normes démocratiques universellement acceptées et des divergences de vues sur les droits de l'homme considérés comme fondamentaux, il est indispensable de fixer soigneusement les conditions dans lesquelles la communauté internationale peut intervenir pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Il est également nécessaire de réfléchir attentivement et de délibérer prudemment des types de sanctions que la communauté internationale pourrait autoriser en réponse à des actions perçues comme des violations de principes démocratiques ou de droits fondamentaux de l'homme.

La reconnaissance de la légitimité des différents systèmes politiques, économiques et culturels nationaux est le premier principe qui devrait guider l'intervention et la coopération internationales. La communauté internationale ne peut pas exiger que tous les pays aient des systèmes d'organisation politiques ou des modes de gouvernement identiques malgré l'apparente convergence de vues actuelles en faveur des idéaux de la démocratie et de la protection des droits de l'homme. En d'autres termes, il y a lieu de reconnaître la légitimité de "**l'espace politique et culturel national**" pour déterminer le système de gestion des affaires publiques et pour prendre en compte les droits fondamentaux de l'homme.

A l'évidence, il peut y avoir une antinomie entre la notion d'"espace national" légitime et le principe général d'"humanité partagée". On peut également affirmer qu'il n'existe pas de grande différence entre l'idée "espace national" et celle de "souveraineté nationale" que la communauté internationale a déjà commencé à limiter à certains égards. L'un des moyens de concilier ces principes apparemment contradictoires serait de reconnaître la présence du principe d'"humanité partagée" uniquement dans certaines circonstances spécifiques. En d'autres termes, le mieux serait de reconnaître que la communauté internationale a le droit, ainsi que l'obligation morale, d'exprimer sa profonde préoccupation et même de prendre des mesures dans certaines circonstances définies avec précision. On peut en citer quelques-unes: les tentatives de génocide contre une population, qu'il s'agisse d'une minorité ethnique ou religieuse; les cas de crise humanitaire aux proportions inadmissibles due soit à l'effondrement de l'ordre public soit à une négligence criminelle de la part d'un gouvernement.

Dans ces situations de violations flagrantes des droits fondamentaux de l'homme ou de souffrances humaines inacceptables, l'intervention de la communauté internationale peut être jugée légitime et manifestement souhaitable.

Le second principe qui devrait régir les interventions internationales en faveur de la démocratie et des droits de l'homme est le suivant: un peuple a clairement exprimé sa volonté d'exercer ses droits démocratiques et ses droits de l'homme et cette volonté est contrecarrée par un gouvernement répressif. Dans de telles circonstances, la raison qui justifie une intervention est la concordance entre les valeurs démocratiques et des droits de l'homme internationalement admises (telles qu'énoncées, par exemple, dans la Déclaration des Nations unies sur les droits de l'homme) et les valeurs politiques et culturelles du peuple intéressé. L'intervention est recommandée dans de telles circonstances car il s'agit d'un refus manifeste de faire droit à la volonté clairement exprimée d'un peuple. Dans de telles situations, la communauté internationale réagira généralement en appliquant des mesures punitives comme la suspension des apports financiers ou, si la situation est très grave, l'imposition d'un embargo commercial et économique.

Toutefois, la communauté internationale doit observer strictement la situation inverse de celle décrite ci-dessus. Elle doit accepter le principe de **non ingérence** dans le cas où, pour des motifs religieux ou culturels, un peuple soutient véritablement un système de gouvernement particulier même si ledit système semble contrevenir aux principes démocratiques généralement admis et paraît faire des entorses aux principes des droits de l'homme. Dans le monde contemporain, cela signifierait l'acceptation des systèmes politiques fondés sur

la **Sharia**, s'il est prouvé que la population, dans sa grande majorité, désire que les relations sociales et politiques soient régies par ce système religieux. Mais, d'un autre côté, le droit d'établir un tel système politique ne donne pas à cette majorité la liberté d'imposer par la contrainte ses croyances ou sa volonté sur une minorité qui, elle, ne soutiendrait pas ce système, pour des motifs religieux ou autres.

Enfin, le troisième principe à retenir est celui de la non sélectivité. Si la communauté internationale devait se fonder sur le principe de "l'humanité partagée" pour justifier son ingérence dans les affaires intérieures d'un pays donné, elle serait tenue de démontrer qu'elle applique ce principe de manière impartiale. Jusqu'ici, la sélectivité a été manifestée non seulement dans le cas d'actions engagées par certains pays en réponse à des violations des droits de l'homme et au non respect des principes démocratiques, mais même pour la mise en oeuvre des résolutions des Nations unies. Seule l'application non discriminatoire du principe de "l'humanité partagée" pourrait permettre à cette notion de devenir une règle universellement admise, applicable pour justifier l'ingérence de la communauté internationale dans les affaires des nations.

L'application impartiale des trois principes cités plus haut appelle le **renforcement** et la **démocratisation** des organisations internationales qui seront chargées, pour le compte de la communauté internationale, de promouvoir la démocratie et de protéger les droits de l'homme. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Nations unies et, en particulier, le Conseil de sécurité, ont été les organes majeurs qui ont sanctionné les interventions internationales, qu'elles soient militaires ou non militai-

res, contre les Etats qui paraissent avoir violé les principes des Nations unies. Et, comme indiqué plus haut, avec la fin de la guerre froide, les Nations unies jouent un rôle croissant dans les actions visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans ses pays membres. Malgré cette contribution accrue, de grandes possibilités s'offrent pour redynamiser et réformer les institutions des Nations unies de sorte qu'elles soient en mesure d'assurer leurs nouvelles responsabilités de manière plus efficace.

IV Sphères de coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme

Pour mieux examiner la coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, il faut peut-être l'envisager à deux niveaux: national et international. A l'échelle nationale, la coopération internationale prendrait la forme de programmes et d'activités visant à étayer l'évolution des systèmes politiques vers des modes démocratiques; elle consisterait aussi en programmes destinés à favoriser la protection des droits de l'homme. Pour assurer leur légitimité et leur durabilité, ces programmes devront néanmoins être complétés par des réformes des **systèmes économiques et politiques internationaux** afin qu'ils deviennent plus démocratiques et plus réceptifs aux besoins de toute l'humanité.

Coopération internationale à l'échelle nationale

La coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme à l'échelle nationale ne pose pas de problèmes si, dans les sociétés concernées, il existe des mouvements tangibles vers des systèmes démocratiques de gestion des affaires publiques et si une telle évolution s'accompagne d'une demande d'aide de la part du gouvernement ou d'organisations populaires auprès de la communauté internationale. Dans de telles circonstances, la communauté internationale devrait fournir une assistance, sous diverses formes, pour soutenir la transformation des systèmes politiques et économiques. En fait, dans de nombreux pays en développement, pauvres et sans ressources, cette assistance serait un élément déterminant pour la mise en oeuvre réussie des réformes démocratiques.

Mais, lorsque la situation intérieure n'est pas aussi favorable, la coopération internationale à l'appui de la démocratie et des droits de l'homme devient difficile. Dans le cas où le gouvernement réprime manifestement la volonté exprimée du peuple d'exercer ses droits démocratiques et ses droits de l'homme, la communauté internationale peut sanctionner des mesures punitives. Et dans les cas d'abus flagrants, un soutien international direct peut être apporté aux groupes politiques d'opposition.⁸ En revanche, si, pour des motifs religieux ou culturels, une société accepte généralement un régime

8) Ce fut le cas, par exemple, de l'aide internationale fournie aux mouvements de libération en Afrique.

politique qui, de l'extérieur, peut sembler non démocratique et en situation de violation des droits fondamentaux de l'homme, la communauté internationale ne peut pratiquement rien faire. Elle ne peut prétendre savoir mieux que les peuples intéressés ce qui leur convient et, de ce fait, elle ne peut pas décider de prendre des mesures pour appuyer des réformes internes d'ordre politique ou économique.

Dans le cas où le gouvernement ou le peuple fait clairement appel à l'aide internationale, les programmes de coopération propres à favoriser la démocratie et à soutenir les droits de l'homme pourraient être de trois types:

- Les programmes et activités axés sur la **modernisation** de l'appareil d'Etat;
- Les programmes et activités visant à **renforcer la société civile**; et,
- Les programmes et activités visant à **promouvoir les réformes économiques et la croissance** de façon à assurer la durabilité du processus de réformes et de la démocratisation.

Modernisation de l'appareil étatique. Le développement de systèmes démocratiques de gouvernement exige ce que certains ont appelé "la modernisation de l'Etat".⁹ Ce concept porte sur l'importance d'une amélioration de l'appareil étatique afin que son fonctionnement devienne plus clair et accessible, que les décisions et l'utilisation des ressources soient plus transparentes, que les pouvoirs de l'Etat sur les citoyens soient convenablement délimités et clairement circonscrits. Pour que de telles conditions

prévalent, des règles administratives et financières précises devront être promulguées, des règlements et des codes de la fonction publique, qui fixent avec précision les droits et devoirs des fonctionnaires, devront être établis. Tout aussi important, il faut mettre en place un appareil judiciaire indépendant et honnête – auquel les citoyens peuvent avoir recours. Enfin, des médias indépendants, vigilants et dynamiques doivent pouvoir fonctionner librement.

Les programmes axés sur la modernisation de l'appareil d'Etat pourraient ainsi constituer une importante sphère de coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. La communauté internationale pourrait adopter plusieurs axes d'intervention pour contribuer au renforcement des institutions de l'Etat. Elle pourrait, par exemple, dispenser une formation destinée à consolider les systèmes administratifs et financiers; elle pourrait apporter son concours pour l'élaboration des codes administratifs et civils; elle pourrait aussi aider les pays à mettre en place des appareils judiciaires indépendants et efficaces. Les donateurs sont souvent réticents à fournir une assistance technique et financière au titre du renforcement institutionnel, car il arrive fréquemment que les projets destinés à améliorer les capacités administratives ne produisent pas des résultats nettement perceptibles, ou que la matérialisation de leurs avantages intervienne seulement au bout d'une longue période. Il n'en demeure pas moins que les activités axées sur la modernisation de l'appareil d'Etat peuvent avoir, à long terme, un impact positif tout aussi im-

9) Voir le rapport de la Commission Sud, "The challenge to the South", (London, Oxford University Press, 1990), pages 116 à 118, dans lesquelles cette question est examinée.

portant – sinon davantage – sur le développement global (démocratique) d'une nation.

Renforcement de la société civile. L'une des caractéristiques essentielles de la démocratie est la déconcentration du pouvoir tant politique qu'économique au sein de la société. A l'opposé, les systèmes politiques totalitaires ou répressifs se distinguent par une caractéristique tout à fait contraire: la concentration du pouvoir politique et économique entre les mains d'une petite minorité, qu'il s'agisse des membres du parti au pouvoir, d'une oligarchie ou des fonctionnaires de l'Etat. La coopération internationale pour la démocratie et les droits de l'homme pourrait s'exercer, dans ce domaine, sous la forme d'activités et de programmes divers visant à renforcer les innombrables institutions de la société civile. Une société civile forte – c'est-à-dire nettement différenciée des institutions de l'Etat – est indispensable pour doter le corps social de ce contre-pouvoir qui fait pendant au pouvoir de l'Etat, et garantit ainsi les conditions essentielles de la démocratie.

Le soutien international à la société civile peut revêtir une diversité de formes. Il peut s'agir d'un appui technique et financier aux organisations populaires de base. Il peut s'agir également d'un soutien technique et financier aux programmes visant à étendre l'"alphabétisation politique" générale d'une population. A cet égard, les projets comportant un volet d'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme peuvent contribuer valablement à l'évolution vers des formes démocratiques de gestion publique, ainsi qu'à l'émergence d'institutions démocratiques au niveau des collectivités de base. Les programmes d'alphabétisation contribuent, eux aussi, à donner à une population les moyens d'exercer

plus pleinement ses droits démocratiques fondamentaux. Enfin, une aide internationale devrait être accordée aux institutions nationales indépendantes oeuvrant dans le domaine de la recherche et des politiques. Ces institutions pourraient apporter une importante contribution en s'efforçant d'adapter les principes démocratiques généraux aux circonstances historiques particulières d'une société donnée. Elles peuvent également fournir à la population des études et évaluations économiques, sociales et politiques indépendantes, pour permettre aux citoyens de porter des jugements en toute connaissance de cause et de prendre leurs décisions en conséquence.

Promotion des réformes économiques et de la croissance. D'aucuns soutiennent que la durabilité du processus de démocratisation dans un pays en développement dépend – et continuera de dépendre – du succès que remportera ce pays dans la mise en place d'une économie de marché et dans l'accélération de son rythme de croissance économique. L'argument avancé à cet effet est, que pour un enracinement véritable de la démocratie, il faut que le pluralisme dans la sphère politique – c'est-à-dire l'éclatement du pouvoir politique – trouve son écho dans la sphère économique avec l'éclatement du pouvoir économique entre les différentes composantes de la société. De même que la concentration du pouvoir économique, que ce soit entre les mains d'une bureaucratie d'Etat ou d'une oligarchie, a conforté par le passé des systèmes politiques totalitaires ou répressifs, la mise en place d'économies de marché et l'émergence d'un secteur privé fort et indépendant sont considérés comme des conditions indispensables au succès des transformations démocratiques. En outre, les systèmes de gou-

vernement démocratiques favorisent le libre jeu de la concurrence, une affectation plus rationnelle des ressources et corollairement, une accélération de la croissance économique.

Cette déconcentration du pouvoir économique serait sauvegardée par les attributs essentiels de l'économie de marché, à savoir: la propriété privée de certains moyens de production, la libre concurrence entre agents économiques, le droit de s'engager librement dans toute activité de production ou catégorie d'emploi, et de s'en désengager, la fixation des prix et l'affectation des ressources par le libre jeu des forces du marché. Par ailleurs, pour qu'une économie de marché puisse fonctionner efficacement, il faut que soient réunies certaines conditions politiques et juridiques minimales qui sont: un régime foncier transparent et non discriminatoire, un système juridique performant pour garantir l'exécution des contrats et autres engagements juridiques, un cadre qui permette la concurrence, la liberté d'entreprendre et de se désengager, et l'égalité de tous les agents économiques devant la loi.

Sous l'impulsion combinée des difficultés économiques des années 1980 et du mouvement de démocratisation en cours, de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine se sont engagés dans une libéralisation intégrale de leurs économies. En fait, le cheminement accéléré vers la mise en place des économies de marché ressemble, par son intensité, au mouvement démocratique mondial. En Afrique, par exemple, la grande majorité des pays a amorcé des réformes économiques radicales, mettant au rancart les vieux systèmes économiques fondés sur la direction et le contrôle de l'État, pour entreprendre la mise en place d'une économie de marché. En guise de complément à ces réformes, les

gouvernements se sont employés à soutenir le secteur privé, qui est perçu de plus en plus, et dans bien des pays, comme un agent indispensable pour l'accélération de la croissance.

Les réformes économiques entreprises dans de nombreux pays, et singulièrement sur le continent africain, ont produit jusqu'ici des résultats plutôt mitigés. Il est vrai que l'on observe dans certains pays des signes encourageants de relance et de croissance économiques, ainsi que l'émergence d'un vigoureux secteur privé, enhardi par la nouvelle orientation des politiques économiques. Mais dans les autres pays, il est devenu manifeste que le développement d'un secteur privé dynamique – capable de jouer le rôle que l'on attend de lui – prendra encore quelque temps. On devrait donc s'attendre à ce que la transition de l'économie dirigée à l'économie de marché s'étende sur une longue période, notamment dans les pays africains les plus démunis. Par ailleurs, on a constaté que l'un des déterminants clés du succès des réformes économiques est l'envergure du soutien extérieur dont bénéficient les pays. En effet, les pays qui ont réussi à mobiliser d'importantes ressources extérieures au titre du soutien à leurs mesures de réforme ont pu opérer des transformations structurelles remarquables. Par contre, les tentatives de réforme ont été battues en brèche dans les pays qui ne sont pas parvenus à obtenir le soutien extérieur indispensable.

Mais, au-delà des mesures de réforme économique qui doivent nécessairement accompagner la transition vers la démocratie, la **durabilité du processus de réforme démocratique** est conditionnée, en définitive, par le rythme de la croissance économique. Une croissance économique rapide est indispensable si l'on veut produire les biens et services nécessaires à

l'amélioration du bien-être matériel des citoyens, et parvenir à réduire le nombre de personnes vivant dans une situation de pauvreté absolue. Une économie en rapide croissance est également nécessaire si l'on veut créer des emplois et assurer des conditions de vie décentes à une population active en rapide augmentation.¹⁰ Sans les ressources et les emplois que seule peut procurer une économie en rapide croissance, il est à se demander si le processus de démocratisation a des chances d'aboutir. Car la stagnation et le déclin économiques – entraînant une spirale à la baisse des niveaux de vie – constitueront sans nul doute un terreau fertile pour les forces anti-démocratiques, qui pourraient bien réussir à étouffer et réduire à néant les institutions et processus démocratiques.

La rapidité de la croissance économique est conditionnée par une diversité de facteurs, entre autres: des niveaux d'épargne et d'investissement élevés, un environnement macroéconomique stable (caractérisé par un faible taux d'inflation, une expansion monétaire modeste et une position soutenable des finances publiques et de la balance des paiements), des flux de ressources extérieurs suffisants (résultats d'une combinaison adéquate de capitaux publics et privés) et une intervention judicieuse de l'Etat, ce dernier facteur incluant la mise en place des infrastructures sociales et physiques qui constituent la trame de la croissance. Les réformes économiques entreprises par bien des pays en développement visaient à créer les conditions d'une croissance économique rapide. Si certaines de ces réformes ont été couronnées de succès, nombreux sont les pays – en parti-

culier les pays les plus pauvres d'Afrique – qui n'ont pas encore trouvé le chemin de la relance et de la croissance durable. Les efforts de ces pays ont été contrariés non seulement par le lourd héritage du passé, mais aussi par l'environnement extérieur, exceptionnellement défavorable de la décennie écoulée, qui a vu les cours des produits de base tomber à leurs plus bas niveaux historiques en même temps que s'alourdissait le fardeau de la dette et des taux d'intérêt et que s'amenuisaient les apports de capitaux extérieurs. En l'absence d'initiatives internationales majeures visant à améliorer l'environnement économique extérieur auquel sont confrontés de nombreux pays en développement, il est peu probable que ces pays puissent atteindre et conserver des taux élevés de croissance économique.

Etant donné l'étroite corrélation qui existe entre la démocratie et l'avènement des économies de marché, le renforcement du soutien aux réformes économiques entreprises par les pays en développement constitue un aspect important et indispensable de la coopération internationale pour la démocratie et les droits de l'homme. La coopération internationale devrait également permettre de soutenir les efforts que déploient les pays en développement pour accélérer leur rythme de croissance économique. Dans ce domaine encore, l'aide internationale peut revêtir des formes diverses. Mais compte tenu des graves difficultés de financement extérieur auxquels sont confrontés de nombreux pays – et en particulier des pays africains – l'une des actions prioritaires doit être l'accroissement **des flux de ressources extérieures en**

10) Sur le seul continent africain, la population active devrait augmenter d'environ 70 millions de personnes dans les années 1990.

direction des pays en développement, notamment les pays les plus pauvres. A titre de mesure additionnelle et importante, la communauté internationale devrait également procéder à une **réduction substantielle de la dette extérieure** de ces pays, afin de dégager un complément de ressources pour les investissements.

Aussi importantes que soient ces deux mesures, la communauté internationale devrait également engager certaines actions complémentaires destinées à soutenir les efforts de restructuration et de croissance économiques des pays en développement. Au nombre de ces actions figurent: le soutien technique et financier pour le développement de l'entreprise privée, l'assistance à l'amélioration et à la simplification des régimes fiscaux et de la réglementation fiscale, l'assistance technique pour la révision ou l'élaboration des codes de commerce et des régimes fonciers, et le soutien technique destiné à renforcer les organismes de réglementation et à simplifier et rationaliser les différentes réglementations qui régissent l'activité économique.¹¹

Coopération internationale à l'échelle régionale et mondiale

A la coopération internationale visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans les différents pays devront s'ajouter des efforts d'amélioration de la **gestion publique à l'échelle mondiale**, ainsi que des mesures visant à réformer

le système économique international afin que ce système soit plus réceptif aux besoins de cette vaste frange de l'humanité qu'abrite le monde en développement. Pour que les réformes politiques à l'échelle nationale ainsi que les tentatives de réforme économique puissent être couronnées de succès, elles devront être encouragées et soutenues à l'échelle régionale et internationale.

Amélioration de la gestion publique à l'échelle mondiale. Les mesures destinées à améliorer la gestion publique à l'échelle mondiale doivent nécessairement se focaliser sur le rôle des Nations unies et sur les voies et moyens permettant de rendre cette institution à la fois plus démocratique et plus efficace.¹² Pendant une grande partie de son existence, l'Organisation des Nations unies a été le reflet des tensions et conflits qui ont marqué l'ère de la Guerre froide, avec les manoeuvres des superpuissances qui tentaient d'utiliser l'institution pour promouvoir leurs propres visées politiques. Mais, avec la fin de la Guerre froide, et l'apparente convergence de vues sur les questions telles que la démocratie et les droits de l'homme, il est essentiel que les Nations unies commencent à jouer plus pleinement le rôle particulier qui leur incombe dans les tentatives d'amélioration de la gestion publique à l'échelle mondiale. Il faudra toutefois, pour ce faire, que l'institution soit réformée et renforcée. L'une des mesures les plus importantes, à cet égard, est la restructuration

11) La sous-section suivante analyse les autres mesures que la communauté internationale devrait adopter pour améliorer l'environnement économique extérieur auquel sont confrontés les pays en développement.

12) Cette question est analysée dans la déclaration de l'Initiative de Stockholm sur la sécurité et la gestion publique à l'échelle mondiale, intitulée "Responsabilités communes dans les années 1990" (Stockholm, 1991).

du Conseil de sécurité, afin d'assurer une représentation plus adéquate et plus équitable de toutes les régions et de toutes les nations.

Une Organisation des Nations unies réformée et redynamisée peut apporter un soutien considérable aux mouvements démocratiques en gestation dans de nombreux pays, ainsi qu'aux tentatives de réforme économique amorcées par ces pays. Parmi les activités et programmes de soutien international évoqués plus haut, nombreux sont ceux dont la réalisation pourrait faire appel aux bons offices des Nations unies. Et, puisque l'Organisation des Nations unies est la seule instance supra-nationale légitimement habilitée à jouer un tel rôle dans toutes les régions du monde, son intervention semblerait plus acceptable aux Etats souverains que celle de toute autre institution ou nation. Il convient de souligner, à cet égard, que les institutions régionales peuvent jouer un rôle tout aussi important. En Afrique, par exemple, une Organisation de l'Unité Africaine (OUA) renforcée pourrait fournir une importante contribution en soutenant les efforts de restructuration politique de ses Etats membres. De même, la Banque africaine de développement (BAD) a joué et continuera certainement de jouer un rôle majeur dans les tentatives de réforme économique de ses pays membres régionaux et dans leurs efforts d'accélération de la croissance économique.

Réforme du système économique mondial. Il faudra également une révision en profondeur du système économique international pour que les tentatives de réforme économique des pays en développement puissent être couronnées de succès et, par extension, pour que l'évolution vers des systèmes de gestion publique démocratique ne soit pas interrom-

pue. De nombreux pays en développement, notamment les pays pauvres, ont des économies largement extraverties, très sensibles à l'évolution de la conjoncture économique mondiale et en particulier aux fluctuations des prix internationaux des produits de base. En outre, ces économies sont fortement tributaires des apports de capitaux extérieurs – tant publics que privés – pour la satisfaction de leurs besoins d'investissement et de croissance. Comme il a été dit plus haut, l'environnement économique extérieur dans lequel ces pays ont évolué pendant la décennie 1980 et les premières années de la décennie 1990 n'a guère été bénéfique. De ce fait, les tentatives de démocratisation ainsi que les efforts de restructuration économique s'inscrivent, pour bien des pays, dans une conjoncture particulièrement défavorable.

Il appartient, par conséquent, à la communauté internationale de soutenir, par diverses mesures, non seulement les tentatives de réforme que mènent les pays en développement, mais aussi les aspirations au développement que nourrissent les peuples de ces pays. Outre l'accroissement des **flux de ressources extérieures** et la prise de mesures efficaces pour **réduire la dette** des pays pauvres, les actions complémentaires les plus importantes seraient, entre autres:

- La conclusion d'accords internationaux destinés à stabiliser les prix des produits de base dans les court et moyen termes, et à soutenir, dans le long terme, les efforts de diversification déployés par les pays en développement;
- La réforme du système international d'échanges et du système monétaire international, en vue de supprimer ou de réduire les mesures et tendances protectionnistes des pays du Nord, et d'accroître les liquidités mondiales afin

d'élargir, pour les pays en développement, l'accès à ces liquidités;

- L'amélioration des conditions d'accès et de transfert des technologies modernes des pays industrialisés vers les pays en développement.

V Résumé et conclusions

Durant la décennie écoulée, l'humanité a vu s'épanouir un mouvement de dimension mondiale en faveur de la démocratie et de la protection des droits de l'homme. Ce mouvement constitue, dans une certaine mesure, une réaction aux crises politiques, économiques et sociales dans lesquelles se débattaient de nombreux pays et qui résultaient en grande partie de la faillite des systèmes sociaux répressifs et statiques du passé. Le renforcement de l'interdépendance et des relations entre les peuples, favorisé par les progrès de la technologie des télécommunications, explique lui aussi la vigueur du mouvement démocratique mondial. En permettant au monde entier d'être témoin des événements qui se produisent partout sur la planète, les nouvelles techniques de communication ont contribué à l'émergence d'un puissant sentiment d'"humanité partagée" entre les peuples du monde. C'est ainsi que les affaires de chaque pays deviennent, de plus en plus, les affaires du monde entier. L'une des conséquences de cette évolution est l'apparente acceptation du fait que la communauté internationale a la responsabilité morale d'intercéder dans les cas de souffrances humaines immenses et dans les cas où les droits de l'homme sont outrageusement bafoués. L'autre argument qui prévaut de plus en plus est que la communauté internationale devrait également, par les bons offi-

ces de l'Organisation des Nations unies, contribuer aux efforts de transformation des systèmes politiques nationaux en fondant son action sur les normes démocratiques généralement acceptées.

Malgré cette apparente convergence de pensée politique, et la participation accrue de la communauté internationale à la défense de la démocratie et des droits de l'homme, il est nécessaire de reconnaître la validité et la légitimité des systèmes et mécanismes politiques différents qui traduisent la diversité des traditions, des cultures et des systèmes de valeurs. Il se peut que ces systèmes politiques ne soient pas toujours conformes aux principes généralement admis en matière de démocratie et de droits de l'homme. Mais il faudrait que la communauté internationale reconnaisse le droit d'une nation ou d'un peuple à son propre **"espace politique et culturel national"**. Elle ne peut donc pas insister pour que tous les pays partagent les mêmes systèmes de gestion de la chose publique.

Compte tenu de l'apparente antinomie entre le principe de "l'humanité partagée" – qui peut légitimer l'intervention de la communauté internationale dans les affaires des Etats souverains – et le principe de "l'espace politique et culturel national", il est essentiel de définir avec précision les circonstances dans lesquelles le premier principe aura la préséance sur le second. Le document propose trois principes sur lesquels devraient se fonder les interventions au titre de l'ingérence internationale. Premier principe: la communauté internationale a le droit, ainsi que l'obligation morale, d'exprimer sa préoccupation et de prendre des mesures appropriées en cas de violation flagrante des droits de l'homme – comme les tentatives de génocide – et en cas de crise humanitaire aux proportions inad-

missibles. Second principe: lorsqu'un peuple a exprimé la volonté d'exercer ses droits démocratiques et que cette volonté est contrecarrée par un Etat répressif, la communauté internationale devrait engager certaines actions pour soutenir la volonté populaire exprimée; en revanche, dans les situations où, pour des motifs religieux et culturels, un peuple soutient un système politique qui semble contrevvenir aux principes démocratiques généralement admis, la communauté internationale doit s'abstenir de toute ingérence. Troisième principe: pour conquérir la légitimité requise au plan mondial, l'ingérence internationale doit appliquer strictement la règle de la non-sélectivité, afin que les mesures susceptibles d'être adoptées par la communauté internationale soient envisagées et appliquées de manière impartiale.

Dans les cas où il existe déjà des conditions favorables à une coopération internationale pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, cette coopération pourrait s'exercer à l'échelle nationale sous la forme d'activités et de programmes visant à: i) moderniser l'appareil d'Etat; ii) renforcer la société civile et iii) promouvoir les réformes et la croissance économiques, en vue de garantir la durabilité des processus et réformes démocratiques.

Il faudrait toutefois que les programmes et activités à l'échelle nationale soient complétés par une coopération internationale visant à améliorer non seulement le **système de gestion publique**

à l'échelle mondiale mais également le **système économique international**, afin que l'un et l'autre deviennent plus réceptifs aux besoins de toute l'humanité. L'amélioration de la gestion publique à l'échelle mondiale nécessitera la réforme et le renforcement de l'Organisation des Nations unies. La réforme viserait à garantir une représentation adéquate et équitable de toutes les régions et de toutes les nations, et l'objectif du renforcement serait que l'ONU exerce d'une manière plus effective et plus efficace ses nouvelles responsabilités de l'après-Guerre froide.

La réforme du système économique international devrait permettre d'améliorer l'environnement économique extérieur pour les pays en développement, afin que leurs tentatives de réformes politiques et économiques ne soient pas contrées par des évolutions défavorables de la conjoncture économique mondiale. Parmi les mesures spécifiques que devrait adopter la communauté internationale à cet égard figurent: l'accroissement des flux de ressources en direction des pays et régions pauvres; une réduction sensible de la dette extérieure des pays les plus pauvres; la stabilisation des cours des produits de base; et la réforme du système international d'échanges et du système monétaire international afin, d'une part, d'abolir les mesures protectionnistes et, d'autre part, d'augmenter le niveau des liquidités mondiales pour que les pays en développement aient plus largement accès à ces liquidités.

Uruguay: adoption d'une loi d'amnistie en violation de la Convention relative aux droits de l'homme

Robert Kogod Goldman*

Une des caractéristiques les plus troublantes du passage vers le régime démocratique dans les pays d'Amérique latine au cours de la dernière décennie a été la pratique généralisée de l'amnistie ou autres mesures juridiques analogues, adoptées pour exonérer les forces de sécurité desdits Etats des violations flagrantes des droits de l'homme commises sous les régimes militaires précédents.

Par exemple, des mesures d'amnistie ont été adoptées ces dernières années en Argentine, au Brésil, au Chili, au Salvador, au Guatemala, en Haïti, au Honduras, au Nicaragua, au Surinam et en Uruguay. Dans certains cas, les régimes militaires se sont auto-amnistiés avant d'abandonner le pouvoir aux civils. Dans d'autres cas, les militaires ont "monnayé" aux dirigeants civils le rétablissement de l'autorité civile en échange de l'amnistie. Et, dans de nombreux cas, les nouveaux gouvernements ont, sous la pression des

militaires, promulgué des mesures d'amnistie soi-disant au nom de la démocratie ou pour favoriser la réconciliation ou la pacification nationale.

La question de savoir si les Etats signataires des traités relatifs aux droits de l'homme ont l'obligation de poursuivre les auteurs de violations des droits de l'homme a été longuement examinée et débattue ces dernières années par des avocats internationaux et des praticiens des droits de l'homme.

La Commission interaméricaine des droits de l'homme a été le premier organe inter-gouvernemental à aborder franchement cette épineuse question. Récemment, elle a estimé que la loi d'amnistie votée par l'Uruguay en 1986 (*Ley de Caducidad*) violait les dispositions fondamentales de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme.¹

* Professeur de droit et co-directeur du Centre pour les droits de l'homme et le droit humanitaire, American University Law School, Washington D.C.

1) Rapport No. 29/92 (cas 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 et 10.375) Uruguay, OEA/Ser.L./V/II.82, doc. 25 en date du 2 oct. 1992.

Dans le Rapport No. 28/92 (cas 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 et 10.311) OEA/Ser.L./V/II.82, également en date du 2 oct. 1992, la Commission statua que les lois argentines dites du "devoir d'obéissance" et "du point final" violaient la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. Bien que, dans les faits, les cas de l'Uruguay et ceux de l'Argentine ne soient pas analogues, la Commission a fondamentalement adopté, dans les cas de l'Uruguay, le même raisonnement juridique que pour statuer sur les cas desdites lois argentines.

Position des demandeurs

Argument des plaintes

La Commission a examiné un ensemble de huit cas, impliquant diverses victimes, dont elle avait été saisie conjointement par l'Institut des études juridiques et sociales de l'Uruguay et Americas Watch, peu après que le parlement uruguayen eut adopté la *Ley de Caducidad* le 22 décembre 1986, sous la pression des militaires. Cette loi abrogeait la compétence de l'Etat de juger et de punir les membres de l'armée et de la police auteurs de violations des droits de l'homme commises durant la période du régime militaire de facto (juin 1973 à mars 1985). En vertu de cette loi, il fut décidé d'éteindre l'action de 40 affaires pénales qui avaient été portées devant les tribunaux civils par des avocats au nom de victimes de violations des droits de l'homme ou de leurs parents contre environ 180 membres des forces armées. Le 2 mai 1988, la Cour suprême de l'Uruguay déclara la loi conforme à la Constitution. La loi passa de justesse à l'issue d'un référendum national organisé le 16 avril 1989.

Tous les huit cas présentés devant la Commission impliquaient des violations par des fonctionnaires de l'Etat de certains droits de l'homme dits "préférés", entre autres, le droit à un traitement humain et la liberté implicite de ne pas être victime de la disparition forcée. Les plaintes n'étaient pas directement motivées par la violation de ces droits – qui avaient toutes été commises avant la ratification par l'Uruguay de la Convention américaine – mais concernaient plutôt les conséquences de la loi d'amnistie, dont la promulgation était postérieure à la ratification de l'instrument par l'Uruguay.

Concrètement, la plainte fondamentale des demandeurs était qu'en mettant fin

à l'enquête judiciaire sur ces violations passées et en éteignant l'action contre leurs auteurs, la *Ley de Caducidad* déniait aux demandeurs leurs droits à un recours judiciaire et au dédommagement, en violation des articles 8.1 et 25 de la Convention américaine et en tenant compte de l'article 1.1.

Application abusive de l'amnistie

Au cours de trois longues plaidoiries devant la Commission, les plaignants ont volontiers reconnu la prérogative de tout gouvernement d'invoquer le droit interne pour adopter des mesures d'amnistie ou de grâce en ce qui concerne certains délits ou en faveur de certains délinquants. Cependant, les demandeurs estimaient que lorsque les conséquences d'une telle mesure privaient les victimes desdits délits de la protection juridique garantie par un instrument international auquel l'Etat est partie, alors la question ne pouvait plus être considérée comme relevant du seul droit interne ou échappant au domaine de compétence des organes internationaux pertinents. Les demandeurs déclaraient aussi que la *Ley de Caducidad* était d'un point de vue moral et juridique une application perverse du concept d'amnistie.

A cet égard, les plaignants ont fait observer qu'en théorie, l'amnistie abroge le délit particulier ou le pardonne. Elle s'applique généralement aux crimes contre la souveraineté de l'Etat, comme les délits politiques. Les plaignants estimaient que, si on en faisait une interprétation correcte, le concept ne pouvait s'appliquer à la *Ley de Caducidad* et à d'autres mesures d'exonération des fonctionnaires de l'Etat, responsables de violations flagrantes des droits individuels de citoyens. L'Etat tient de sa situation de victime le droit de d'abroger ou de par-

donner les délits des personnes qui, par l'insurrection ou par d'autres moyens, ont attenté à sa souveraineté. Par conséquent, l'Etat peut estimer que ses intérêts, telle la réconciliation nationale, sont mieux servis par une mesure d'amnistie. Toutefois, les plaignants soutenaient que l'Etat ne devrait pas avoir la prérogative d'abroger ou de pardonner ses propres crimes ou ceux de ses fonctionnaires contre des citoyens. Si le droit d'abroger ou de pardonner existe, alors il ne peut appartenir qu'aux seules victimes.

Prépondérance de la Convention américaine

Les plaignants affirmaient également que, même si la *Ley de Caducidad* pouvait leur dénier le droit de recours judiciaire en tant que mesure juridique relevant uniquement du droit interne, celle-ci ne pouvait priver les demandeurs des recours prévus dans la Convention américaine, ni exempter l'Uruguay de son obligation de respecter les engagements contractés en vertu dudit instrument. Selon les plaignants, en les privant des moyens de droit internes, l'Uruguay avait contrevenu à son obligation fondamentale de respecter et de garantir les droits stipulés dans la Convention ainsi que de remédier aux violations desdits droits, et qu'il avait effectivement mis en avant sa législation nationale pour faire obstacle à l'observation de la Convention.

Les plaignants faisaient observer qu'au plan international, la règle est bien éta-

blie que les engagements internationaux d'un Etat prennent le pas sur toute autre obligation contractée en vertu du droit interne. Par conséquent, un Etat ne peut invoquer la législation nationale pour justifier le non-respect du droit international. En ce qui concerne les accords internationaux, ce principe est consacré par l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule en substance: "Aucune partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier sa non-exécution d'un traité..."

Par conséquent, malgré qu'il ait manqué de donner effet en droit interne à une disposition de la Convention américaine, l'Uruguay est resté lié par ce traité et assume donc la responsabilité de sa violation. Ce principe a été invoqué de nombreuses fois et confirmé dans des arrêts de la Cour permanente de justice internationale et de la Cour internationale de justice, ainsi que dans des décisions rendues par d'autres instances judiciaires internationales.²

Les plaignants ont également cité un autre principe fondamental connexe du droit conventionnel ayant directement force obligatoire pour l'Uruguay: le principe en droit coutumier du *pacta sunt servanda*, défini à l'article 26 de la Convention de Vienne et qui stipule: "Tout accord international en vigueur lie les parties signataires, qui ont l'obligation de l'appliquer de bonne foi." Cette doctrine renforce implicitement le principe selon lequel les obligations contractées par un Etat en vertu d'un traité ne sont pas af-

2) Par exemple, dans son avis consultatif de 1930 concernant l'affaire des communautés gréco-bulgares, la Cour permanente de justice internationale déclarait: "C'est un principe du droit international généralement accepté que dans les relations entre puissances parties à un traité, les dispositions du droit interne ne sont pas prépondérantes sur celles du traité." La Cour permanente a également statué que le même principe est applicable même si un Etat invoque les dispositions de sa constitution «pour éluder les obligations que lui impose le droit international ou des traités en vigueur».

fectées par les modifications apportées au droit interne, que ce soit par voie législative ou référendaire.

Continuité des obligations découlant des traités pour les gouvernements

Dans le même ordre d'idées, les plaignants faisaient observer qu'un changement de gouvernement, quelqu'en soit la procédure (dans la mesure où celui-ci n'affecte pas l'identité de l'Etat), n'altère pas le caractère exécutoire des obligations juridiques internationales de l'Etat. C'est ainsi qu'il échut aux gouvernements de Sanguinetti et de Lacalle la responsabilité internationale des violations non réparées de la Convention américaine attribuées au régime militaire *de facto*. C'est ce principe que la Cour inter-américaine des droits de l'homme avait appliqué précisément dans l'affaire Velásquez Rodríguez concernant des violations des droits de l'homme cautionnées par l'Etat; dans un arrêt du 29 juillet 1988 qui fait date, la Cour avait reconnu la responsabilité du Honduras dans la disparition de Manfredo Velásquez. La Cour avait déclaré à cet égard:

Compte tenu du principe de la continuité de l'Etat consacré en droit international, la responsabilité existe indépendamment des changements de gouvernement sur une période déterminée, mais aussi de façon ininterrompue dès le moment où est commis l'acte qui crée la responsabilité jusqu'au moment où cet acte est déclaré

illégal. Cette règle est également applicable en matière de droits de l'homme même si, d'un point de vue éthique et politique, il peut s'avérer que l'attitude du nouveau gouvernement soit beaucoup plus respectueuse de ces droits que celle du gouvernement en place au moment où les violations ont été commises (para. 184).

Obligations de l'Etat

Au cours des plaidoiries, les plaignants ont particulièrement insisté sur le caractère péremptoire de l'interprétation donnée par la Cour interaméricaine de l'article 1.1 de la Convention dans l'affaire Velásquez pour étayer leur argument que l'Uruguay avait l'obligation de juger les auteurs de violations des droits de l'homme cautionnées par l'Etat.³

Dans son avis, la Cour avait déclaré que l'article 1.1 "constitue la base (naturelle) **générique** de la protection des droits énoncés dans la Convention" (para. 163). Selon la Cour, l'obligation de "respecter" les droits énoncés dans la Convention est fondée sur la concept selon lequel "l'exercice du pouvoir public comporte certaines limites qui découlent du fait que les droits de l'homme sont des qualités inhérentes à la dignité humaine et qu'à ce titre ils se situent au-dessus de l'Etat" (para. 165). La Cour avait fait une interprétation beaucoup plus large de l'autre obligation de l'Etat contenue dans l'article 1.1 "de garantir le libre et plein exercice" de ces droits. Elle avait déclaré que cette "obligation donne à en-

3) Les Etats parties à cette Convention s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente [Convention] et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale.

tendre que les Etats parties ont le devoir d'organiser l'appareil de l'Etat et, en général, toutes les structures par lesquelles s'exerce le pouvoir public, de telle sorte qu'elles garantissent au plan judiciaire la libre et pleine jouissance des droits de l'homme" (para. 166).

La Cour avait estimé que, chaque fois qu'un organe, un fonctionnaire ou une entité de l'Etat viole un droit protégé par la Convention, la responsabilité internationale de l'Etat est engagée, non seulement en regard du droit lésé, mais encore en ce qui concerne la violation de son obligation de respecter et de garantir ce droit en vertu de l'article 1.1. Pour une très large part, la Cour avait estimé qu'il découle de l'article 1.1 la double obligation pour les Etats parties, d'une part "de prévenir, enquêter sur et sanctionner toute violation des droits énoncés dans la Convention, et d'autre part de tenter, dans la mesure du possible, de rétablir le droit lésé et d'accorder une juste indemnisation pour les dommages résultant de la violation des droits de l'homme" (para. 166). La Cour avait également relevé que l'observation de l'article 1.1 exige nécessairement que le gouvernement diligente systématiquement une enquête chaque fois qu'il y a violation d'un droit protégé. Le fait de ne pas enquêter ou "d'expédier l'enquête comme une banale formalité vouée à l'inefficacité" constitue une violation de l'obligation de "garantir" la pleine et libre jouissance du droit lésé, si ce fait entraîne l'impunité de la violation et le non dédommagement de la victime (para. 176 et 177).

Selon les plaignants, en mettant fin aux enquêtes pénales, la *Ley de Caducidad* enfreignait clairement l'article 1.1. Ils estimaient aussi que d'un point de vue politique, le fait de poursuivre les auteurs de violations "garantit" la protection des droits de l'homme parce qu'il empêche ou dissuade ceux-ci ou d'autres de commettre d'autres violations. En outre, ces actions en justice représentent symboliquement une rupture avec l'héritage du passé et contribue au rétablissement de la confiance du public dans les institutions démocratiques.

Position du gouvernement de l'Uruguay

Cadre dans lequel la loi a été adoptée

Les thèses fondamentales de l'Uruguay, dont certaines ont été présentées oralement, sont résumées et exposées dans la réponse écrite du gouvernement au rapport préliminaire de la Commission.⁴

Le gouvernement a critiqué la Commission qui, selon lui, n'a pas tenu compte du contexte "démocratique-juridico-politique", de la "légitimité nationale" et des "objectifs moraux supérieurs" de la *Ley de Caducidad*. Il affirmait en particulier que la question de l'amnistie "doit être considérée dans le contexte politique de réconciliation, en tant qu'élément d'un programme législatif de pacification nationale qui englobe tous les acteurs impliqués dans les violations des droits de l'homme passées" (Rapport officiel de la Commission, para. 22). Il soulignait que

4) L'Uruguay, qui a reconnu la compétence de la Cour interaméricaine, disposait d'un délai de 90 jours à compter de la date de réception du rapport de la Commission pour saisir la Cour de ses observations; mais il a renoncé à ce droit.

la loi fut adoptée à la majorité parlementaire requise et avait fait l'objet d'un référendum national à travers lequel s'était exprimée "la volonté du peuple uruguayéen de fermer un chapitre douloureux de son histoire, en mettant fin, en application de son droit souverain, à la division des Uruguayéens" (Rapport officiel, para. 22). En tant que telle, poursuivait le gouvernement, la loi "n'est pas passible de la condamnation internationale". En outre, le gouvernement déclarait notamment qu'il "ne pouvait accepter la conclusion de la Commission, qui admettait que la légitimité nationale de la loi ne relevait pas de sa compétence, mais s'estimait qualifiée pour statuer sur les conséquences juridiques dénoncées par les plaignants".

Restrictions conformes à la loi

Le gouvernement estimait que la *Ley de Caducidad* ne violait ni la Convention américaine, ni un autre engagement international, mais qu'elle était plutôt l'expression légitime des droits fondamentaux de l'Etat d'accorder la clémence et d'imposer des restrictions à des droits conformément à la loi. Il affirmait que les articles 8.1 et 25 de la Convention doivent être interprétés en tenant compte des articles 30 et 32 de la Convention qui autorisent les Etats à limiter la jouissance et l'exercice des droits définis dans la Convention "lorsque de telles limitations sont la conséquence de lois édictées dans l'intérêt général ou lorsque ces droits sont limités par les droits d'autrui, par la sécurité de tous et par les justes exigences du bien commun, dans une société démocratique" (Rapport officiel, para. 23). De plus, selon le gouvernement, l'article 4.6 de la Convention ainsi que les articles 6.4 et 14.6 du Pacte international relatif aux droits civils et politi-

ques reconnaissent à l'Uruguay le pouvoir de promulguer cette loi controversée.

Articles controversés

Le gouvernement affirmait que les garanties relatives à un procès équitable, stipulées à l'article 8.1 de la Convention, concernent "les droits de l'accusé dans une procédure pénale et non ceux des particuliers qui engagent une action pénale" (Rapport officiel, para. 24). Tout en soutenant que "les particuliers ne sont pas propriétaires de l'action pénale" et que les règles de procédure de l'Uruguay ne reconnaissent pas le droit individuel d'introduire une plainte pénale en dehors de l'action intentée par le Ministère public, le gouvernement concédait que des intérêts privés peuvent "intervenir" dans des "cas exceptionnels" (Rapport officiel, para. 24). Selon le gouvernement, un tel droit individuel "n'est pas protégé par le droit international des droits de l'homme".

Le gouvernement déclarait ne pas avoir violé l'article 25.1 de la Convention qui, selon lui, avait pour objet "le rétablissement des droits lésés et, si cela ne s'avérait pas possible, la réparation des dommages subis" (Rapport officiel, para. 25). En outre, il déclarait que "dans la mesure où il est impossible – dans les cas dénoncés – de rétablir les droits lésés par le régime de facto, il ne subsiste que le droit au dédommagement, auquel la [Ley] n'a, en aucune manière, contrevenu".

Les intentions de la Loi

Le gouvernement soutenait que la *Ley de Caducidad* n'a pas violé l'article 1.1 dans le sens où l'a interprétée la Cour dans l'affaire Velásquez. En faisant ob-

server que l'obligation d'enquêter et la question relative à une loi d'amnistie "ne peuvent pas être examinées séparément", le gouvernement déclarait que l'intention de la *Loi* était de servir le bien public, car "l'investigation de faits appartenant au passé pourrait raviver les antagonismes entre les personnes et les groupes" et faire ainsi obstacle à la réconciliation et au renforcement des institutions démocratiques. Tout en reconnaissant que l'institution judiciaire devrait mettre à la disposition des parties intéressées les moyens de droit permettant d'établir la vérité, le gouvernement affirmait néanmoins que, pour les mêmes raisons, l'Etat peut choisir "de ne pas mettre à la disposition de la partie intéressée les moyens nécessaires pour accéder de manière formelle et officielle à la connaissance de la vérité par une action pénale" (Rapport officiel, para. 26).

Avis et conclusions de la Commission

Compétence pour examiner les conséquences de la Loi

Avant de procéder à l'examen des cas au fond, la Commission a dans un premier temps rejeté l'argument de l'Uruguay refusant la compétence de l'organe pour statuer sur la conformité de la *Ley de Caducidad* avec la Convention américaine. Tout en admettant ne pas avoir juridiction pour se prononcer sur la légalité ou la constitutionnalité des lois nationales, la Commission s'est déclarée compétente pour "appliquer la Convention et examiner les conséquences juridiques d'une mesure législative, d'ordre judiciaire ou autre, dans la mesure où celle-ci comporte des effets incompatibles avec les droits et garanties contenus dans

la Convention" (Rapport officiel, para 31). Selon la Commission, cette compétence découle de la Convention qui, entre autres, lui donne juridiction pour connaître des questions relatives à l'exécution des engagements contractés par les Etats parties à la Convention (article 33) et adopter, en vertu des pouvoirs dont elle est investie aux termes dudit instrument, des mesures concernant les pétitions qui lui sont soumises (articles 41, 44 et 51). Elle a également fait observer qu'aux termes de l'article 2 de la Convention, les Etats parties s'engagent à prendre "les mesures législatives ou autres nécessaires pour donner effet auxdits droits et libertés". Ainsi, a-t-elle dit en conclusion, "un Etat ne peut, a fortiori, invoquer son droit interne pour éluder ses obligations internationales" (Rapport officiel, para. 32).

Violation des garanties d'un procès équitable

La Commission a fait remarquer qu'en votant et en appliquant la *Ley de Caducidad*, l'Uruguay avait non seulement volontairement éteint toutes les actions pénales contre les auteurs des violations des droits de l'homme passées, mais encore n'avait diligencé aucune enquête officielle pour établir la vérité concernant les événements passés. La Commission a notamment rappelé sa propre "position générale en la matière", exprimée dans son Rapport annuel 1985-86:

Une des rares questions sur lesquelles la Commission s'estime en devoir de donner son opinion en la matière est la nécessité d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises avant l'institution du gouvernement démocratique. Chaque société a le droit inaliénable de connaître la vé-

rité sur des événements passés, ainsi que les raisons et les circonstances qui ont conduit à la perpétration de crimes aberrants, afin d'éviter que de tels actes ne se répètent à l'avenir. De plus, les membres des familles des victimes ont le droit d'être informés du sort de leurs parents. Ce droit à la vérité suppose la liberté d'expression – qui, bien entendu, doit s'exercer avec discernement –, la constitution de comités d'enquête dont les membres et les compétences devront être déterminés conformément à la loi nationale de chaque pays, ou la mise en oeuvre des ressources appropriées permettant au pouvoir judiciaire d'entreprendre lui-même les investigations qu'il peut juger nécessaires (Rapport officiel, para. 37).

La Commission a également indiqué qu'elle devait "évaluer la nature et la gravité" des événements auxquels s'appliquait la *Ley*, tels que disparitions forcées et enlèvements de mineurs, en déclarant que "le besoin social de clarification et d'enquête est sans commune mesure avec celui d'un simple délit de droit commun" (Rapport officiel, para. 38).

Selon la Commission, "la *Ley de Caducidad* a entraîné de multiples conséquences et affecté bon nombre de parties ou intérêts juridiques. Concrètement, les victimes, leurs proches parents ou les parties lésées par les violations des droits de l'homme ont été frustrées de leur droit à un recours judiciaire, à une enquête

judiciaire impartiale et exhaustive qui détermine les faits, en désigne les responsables et impose les sanctions pénales prévues par la loi" (Rapport officiel, para. 39).

La Commission a ensuite examiné au fond la plainte principale des demandeurs qui estimaient que la loi controversée violait dans son application leurs droits à un jugement équitable et à la protection judiciaire garantis respectivement par les articles 8.1 et 25.1 de la Convention. L'article 8.1 stipule en substance: "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue avec les garanties voulues [par un tribunal compétent]... qui décidera du bien-fondé de toute accusation dirigée contre elle en matière pénale, ou déterminera ses droits et obligations en matière civile, ainsi que dans les domaines du travail, de la fiscalité, ou dans tout autre domaine."

La Commission a rejeté l'argument de l'Uruguay prétendant que l'article 8.1 est applicable seulement aux droits des défendeurs en matière pénale. En conclusion, a-t-elle déclaré, en promulguant et en appliquant la *Ley de Caducidad* postérieurement à la ratification de la Convention, l'Uruguay avait délibérément empêché les plaignants d'exercer des droits "reconnus" à l'article 8.1 et, par conséquent, avait violé la Convention. Invoquant les mêmes raisons, la Commission a estimé que l'Uruguay avait violé le droit des plaignants à la protection judiciaire énoncé à l'article 25.1 de la Convention.⁵

5) L'article 25.1 stipule: "Toute personne a droit à un recours simple et rapide, ou à tout autre recours effectif devant les juges et tribunaux compétents, destiné à la protéger contre tous actes violant ses droits fondamentaux reconnus par la Constitution, par la loi ou par la présente Convention, lors même que ces violations auraient été commises par des personnes agissant dans l'exercice des fonctions officielles".

Violation d'une obligation

La Commission a également conclu qu'en empêchant toute enquête sur les violations des droits de l'homme passées, la *Ley de Caducidad* violait l'article 1.1 en vertu duquel l'Uruguay s'est engagé "à garantir" aux plaignants le libre et plein exercice desdits droits stipulés dans la Convention. Comme on pouvait s'y attendre, s'agissant des cas devant elle, la Commission a estimé déterminante l'interprétation péremptoire de l'article 1.1 par la Cour interaméricaine de justice, dans l'affaire Velásquez, concernant la question de l'enquête. La Commission a, entre autres, cité en le faisant sien le passage suivant tiré de l'affaire Velásquez:

Si l'appareil d'Etat agit de telle sorte que la violation reste impunie et qu'il ne soit pas rendue, le plutôt possible, à la victime la jouissance totale de ses droits, l'Etat a failli à son obligation de garantir aux personnes relevant de sa juridiction le libre et plein exercice desdits droits. Quant à l'obligation d'enquêter, la Cour fait observer qu'une enquête doit se fixer un objectif et être considérée par l'Etat comme une obligation légale en soi, et non pas comme une simple affaire d'intérêts privés dépendant de l'initiative de la victime ou de ses parents ou auxquels il appartient de fournir les éléments de preuve, sans que le gouvernement ne cherche effectivement à établir la vérité (Rapport officiel, para. 50).

Recommandations de la Commission à l'Uruguay

Se fondant sur ses conclusions déclarant la *Ley de Caducidad* incompatible avec

la Convention américaine dont elle viole les articles 1.1, 8.1, et 25.1 ainsi que l'article XVIII de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, la Commission a recommandé au gouvernement uruguayéen d'accorder une juste indemnisation aux victimes demanderessees ou à leurs ayants-droit en compensation des droits lésés. Elle a également recommandé au gouvernement de prendre "les mesures nécessaires pour clarifier les faits et identifier les auteurs des violations des droits de l'homme intervenues pendant la période de *facto*" (Rapport officiel, para. 54).

Conclusion

Il est navrant de constater que les amnisties accordées aux responsables de violations des droits de l'homme par les précédents gouvernements militaires en Amérique latine ont rarement été dissuasives et, dans certains cas, sont considérées par les fonctionnaires de l'Etat incriminés comme un viatique les autorisant à répéter les mêmes crimes sous le nouveau gouvernement. En garantissant l'impunité, voire en l'institutionnalisant, ces lois ont profondément divisé la société civile et sapé le concept même de la primauté du droit, au lieu d'encourager une véritable réconciliation nationale et de renforcer la démocratie. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que le passage du régime militaire au régime civil dans l'hémisphère ne soit souvent, au lieu d'un véritable contrôle des forces de sécurité, un placement du pouvoir civil sous tutelle des militaires.

La plupart de ces changements de régime – c'est en particulier le cas de l'Uruguay – sont accompagnés d'une politique officielle d'"amnésie" qui fait des

personnes ayant souffert de violations de leurs droits des citoyens de seconde catégorie qui découvrent que la démocratie ne leur offre pas plus de recours juridiques aujourd'hui, en tant que demandeurs, qu'hier en tant que victimes ou défendeurs sous le régime militaire. Le nouveau gouvernement civil, par omission active et par son refus de reconnaître et de réparer les horreurs du passé, devient un acteur de la continuité du mépris officiel des droits fondamentaux de certains citoyens. La pleine mesure ainsi que la jouissance de la qualité de citoyen est ainsi réservée à d'autres qui, sous les régimes militaires, ont infligé la souffrance ou qui n'ont pas été directement

et douloureusement touchés par la perte de droits garantis. Trop souvent, il n'est laissé aux victimes que la seule mémoire collective des souffrances qui n'ont pas trouvé réparation.

Dans les rapports qu'elle a rédigés au sujet des mesures d'amnistie adoptées par l'Uruguay et l'Argentine, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a déterminé de manière claire et péremptoire l'obligation des Etats parties à la Convention américaine d'enquêter, d'identifier et de juger les auteurs de violations des droits de l'homme cautionnées par l'Etat. Les décisions de la Commission constituent une dénonciation importante et sans équivoque de l'impunité.

Rencontres internationales sur l'impunité

Plus de 60 experts – législateurs, magistrats, avocats, philosophes, historiens, professeurs de droit, représentants des ONG et journalistes – venant de différentes parties du monde ont participé à une Rencontre internationale sur l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme. Cette rencontre avait pour objet de proposer aux sociétés concernées les éléments nécessaires pour surmonter les conséquences négatives pour leur avenir d'un sentiment d'injustice ou d'absence de justice, en gardant la mémoire du passé.

Cette réunion a été organisée par la Commission internationale de juristes et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (France), sous l'égide des Nations unies. Elle s'est tenue du 2 au 5 novembre 1992 au Palais des Nations à Genève.

Précédents historiques

L'impunité comporte à la fois une dimension morale, politique et juridique. Dans la pratique, elle entraîne de graves conséquences. Les violations graves et répétées des droits de l'homme rendent très difficile toute possibilité de coexistence entre êtres humains et constituent, par conséquent, un obstacle pour le développement de la démocratie.

L'histoire nous enseigne que l'impunité dont cette catégorie d'auteurs de violations a souvent bénéficié fut à l'origine

des pires conduites et partant, de nouveaux crimes et de nouvelles violations des droits de l'homme.

Les principaux repères historiques, après la chute du nazisme, sont le procès de Nuremberg et le procès de Tokyo, ainsi que certains procès nationaux d'auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité et d'anciens collaborateurs, instruits à la Libération dans les pays occupés pendant la Seconde guerre mondiale.

L'évolution politique mondiale au cours des dernières décennies est caractérisée par le retour à la démocratie dans des pays comme l'Espagne, la Grèce ou le Portugal. Au cours des dernières années ce processus de démocratisation s'est étendu à un certain nombre de régimes dictatoriaux en Amérique latine, avant de gagner le Sud-Est asiatique. La chute du Mur de Berlin a engagé les pays de l'Est européen dans la voie de la démocratie. Plus récemment, certains pays du continent africain s'engagent dans la même voie.

Le point commun est qu'en pareille situation, chaque pays s'interroge sur l'attitude à adopter envers les responsables politiques de l'ancien régime et leurs agents de répression qui ont commis de graves violations au regard des normes internationales des droits de l'homme.

La phase de transition dans laquelle se sont engagés ces pays, de manières différentes, n'offrent pas toujours le recul nécessaire aux historiens pour décrire,

avec toutes les garanties scientifiques, ces époques sombres. Entre l'oubli spontanément recherché et la mémoire nécessaire à un peuple et à sa transmission par l'éducation aux générations futures, l'attitude est souvent encore incertaine.

Des principes éthiques se dégagent autour de quelques réflexions de base: comment la démocratie et l'Etat de droit doivent-ils affronter le totalitarisme et la barbarie sans risquer de se dévoyer? Tant pour des raisons éthiques que d'équité envers les victimes, il est difficile de prôner l'impunité. Il est toutefois légitime de s'interroger sur le pardon, sur la notion de juste châtement, sur celle de la responsabilité y compris de l'Etat, sur l'exigence de conciliation ou de réconciliation nationale et de paix civile.

La question de l'impunité est aujourd'hui devenue un sujet de préoccupation majeure pour les décideurs politiques de nombreux pays, de même que pour les organisations non gouvernementales (ONG) et les institutions et associations politiques et sociales, particulièrement celles qui regroupent les victimes et de leurs familles.

Nombreux sont ceux qui sont à la recherche d'une réflexion historique et éthique, d'une expertise politique et juridique, d'un échange d'expériences et d'informations afin de trouver la juste voie entre l'idéalement souhaitable et le pratiquement possible.

L'urgence d'aborder la question de l'impunité vient souvent de la nécessité de mener des négociations de paix mettant fin aux affrontements armés ou aux conflits internes graves.

En faisant l'analyse des conséquences de l'impunité sur l'ensemble de la société, on s'attachera à déterminer la mesure dans laquelle celle-ci nuit à la justice et à l'égalité des personnes devant la loi. On

tentera aussi de déterminer comment l'impunité peut annuler l'effet fondamental de dissuasion de la loi pénale et servir involontairement à "encourager" de nouvelles infractions pénales.

Identification des auteurs de violations des droits de l'Homme

A qui s'étend cette qualification des auteurs de violations des droits de l'homme? Des distinctions sont faites par certains entre ceux qui ont participé directement aux violations des droits de l'homme et ceux qui ont pris une part indirecte, s'agissant de hauts responsables politiques, civils ou militaires, d'agents de transmission des instructions ou de surveillance de l'exécution, d'exécutants de base; voire à la fois de décideurs et d'exécuteurs. De même est engagée, à des titres divers, la responsabilité de ceux qui ont agi sous le couvert du "devoir d'obéissance" envers des supérieurs hiérarchiques, tels les fonctionnaires dont le maintien dans l'administration pose problème ou les collaborateurs (indicateurs, délateurs...).

Par quelles voies les anciens oppresseurs seront-ils démasqués, recherchés et leurs forfaits établis? Certains ont procédé par la création de Commissions publiques d'enquête. Est-ce la seule méthode?

La mise en jugement des responsables peut rencontrer des difficultés, particulièrement lors de la constitution de tribunaux dont certains juges auraient pu favoriser l'impunité de fait. Que devient alors le principe d'inamovibilité qui garantit l'indépendance des juges? Doit-on créer une juridiction qui serait seule compétente et comment éviter de lui conférer un caractère de juridiction d'exception?

Des normes juridiques sont à définir. Face à l'impunité de fait, conséquence d'un mauvais fonctionnement des institutions de police et de justice, une impunité d'ordre législatif ou administratif peut découler de mesures d'amnistie, soit préalable à tout jugement à la suite d'un référendum populaire ou de négociations entre parties au conflit, soit après jugement et condamnation, sans accomplissement de la peine ou après un temps d'exécution de la peine, dans un souci de conciliation nationale.

Peuvent être également envisagées des mesures de prescription, de clémence, de grâce ou toute autre mesure impliquant de renoncer à rechercher la vérité et à juger devant un tribunal. De même peuvent être prises en considération des circonstances atténuantes, notamment en application du principe du "devoir d'obéissance".

Peut-on envisager un mécanisme qui retarde, de manière significative, la date de départ de la prescription de la responsabilité pénale et des peines, lorsque la situation politique qui prévaut ne permet pas aux tribunaux de fonctionner de façon indépendante, ou lorsque la situation est telle que les témoins à charge courent le risque d'exposer gravement leur vie ou leur liberté? Les violations telles que la "disparition forcée" peuvent-elles être considérées comme un délit continu ou passible de prescription?

Pour certains, seule prévaut l'imprescriptibilité attachée aux crimes contre l'humanité, qui devrait être étendue aux autres formes graves et systématiques de violations des droits de l'homme.

La question des juridictions spéciales ou d'exception, notamment des tribunaux militaires, est posée. De même qu'est posée la question de savoir s'il est légitime de reconnaître exclusivement à certaines cours la compétence de juger des viola-

tions des droits de l'homme commises dans le passé. Une réflexion sur le principe de la non-rétroactivité des lois pénales est nécessaire. Elle doit être étendue à la procédure pénale.

Des dispositions législatives spéciales peuvent être envisagées, comme les "lois sur les repentis" qui exonèrent, en totalité ou en partie, de l'exécution de la peine ou permettent d'octroyer des circonstances atténuantes aux auteurs de violations graves qui auraient facilité la recherche des preuves ou l'arrestation des coupables.

Il est également nécessaire d'ouvrir une réflexion sur d'autres types de mesures pratiquées à l'égard des auteurs de violations telles que:

- Les mesures d'épuration et le problème des garanties qu'elles posent
- L'exil forcé ou volontaire et, dans ce dernier cas, le problème de l'asile politique par un pays tiers et la demande d'extradition en cas de fuite des coupables.

Une place particulière doit être réservée à une réflexion portant sur la conservation ou la destruction des archives et des fichiers de l'ancien régime.

Sans être exhaustive, cette énumération pourrait mener à la définition de normes nationales, mais aussi à l'élaboration de mécanismes internationaux destinés à lutter contre l'impunité, voire à l'institution d'une juridiction universelle en la matière, du type d'un Tribunal pénal international.

Au cours de la réunion, on examinera quelles sont les limitations qu'impose le droit international, qu'il s'agisse du droit coutumier ou du droit issu des traités relatifs aux droits de l'homme, à la faculté des Etats d'accorder l'impunité à leurs agents et fonctionnaires. On discu-

tera des conditions dans lesquelles, selon le droit international, des mesures de clémence peuvent être accordées aux auteurs de violations des droits de l'homme.

Il faut rappeler que des débats ont lieu à la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, particulièrement à sa session d'août 1991, et que cet organe des Nations unies a chargé deux de ses membres, les magistrats Louis Joinet (France) et El Hadji Guissé (Sénégal) de préparer un document de travail sur la question.

Indemnisation des victimes

Toute réflexion sur ces thèmes est intimement liée à la prise en considération des victimes.

Une première catégorie est composée des anciens opposants ou dissidents. Quel statut accorder à ceux qui ont participé à la lutte armée, et qui ont fait ou font l'objet de condamnations ou de poursuites pénales en cours, mais qui auraient été décidées sous l'ancien régime et selon la loi alors en vigueur?

De même quel est le sort des personnes qui font encore l'objet de poursuites à raison de leurs seules opinions?

D'une manière plus générale, comment rechercher les victimes et les disparus et comment traiter les victimes (et leurs proches) de graves violations des droits de l'homme? Se posent les questions de leur réhabilitation, de leur droit à réparation morale et matérielle pour le préjudice subi, de leur traitement médical et psychique, de l'accès aux fichiers et archives établis par les services de répression et de renseignement.

Ces problèmes ont été posés à de nombreux pays qui ont apporté des solutions

diverses. Aussi l'échange des expériences peut-il être éclairant.

Des enseignements peuvent être tirés des situations qui ont prévalu en Europe et en Extrême-Orient au lendemain de la Seconde guerre mondiale, en Allemagne, en Italie, en France par exemple.

Depuis les années 70, l'Amérique latine a connu des dictatures notamment militaires, de même que l'Europe, l'Afrique ou l'Asie.

De même des enseignements peuvent être tirés de situations actuelles soit dans certains pays démocratiques dans lesquels les forces armées refusent de se soumettre totalement au pouvoir civil, soit dans des pays de l'Europe de l'Est qui ont récemment mesuré l'ampleur des violations des droits de l'homme qui ont été commises.

Sont de même intéressantes les expériences menées par les Etats passant de la dictature à la démocratie (par exemple dans le cône sud de l'Amérique latine), ou qui sont en passe de mettre un terme à un conflit armé de nature interne.

Une approche pluridisciplinaire est nécessaire pour aborder ces thèmes.

A l'issue de la rencontre, les participants ont approuvé l'appel suivant:

Appel

Réunis au Palais des Nations (Genève) sous les auspices des Nations unies, les experts participants aux Rencontres Internationales sur l'Impunité convoquées conjointement par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH, France) et la Commission Internationale de Juristes (CIJ), ont lancé l'appel suivant:

- Extrêmement préoccupés par les crimes internationaux particulièrement

graves qui se commettent actuellement en toute impunité dans diverses régions du monde, qu'il s'agisse de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ou des violations flagrantes des droits de l'homme;

- Constatant que depuis la seconde guerre mondiale les juridictions nationales sont trop souvent inaptes à poursuivre et à sanctionner de tels crimes malgré leur exceptionnelle gravité;
- Considérant que cette carence, qui tend à faire de l'impunité un phénomène universel, constitue un outrage pour les victimes, une grave entrave à l'autorité de la loi ainsi qu'au développement de la démocratie et incite à de nouvelles violations;
- Rappelant qu'en toutes circonstances s'impose le devoir de vérité; que l'avenir d'un peuple ne peut être construit sur l'ignorance, ou la négation de son histoire, de même que la connaissance par un peuple de l'histoire de sa souffrance appartient à son patrimoine culturel et comme telle doit être préservée;
- Constatant que si les normes du droit international permettant de réprimer de tels crimes peuvent toujours être perfectionnées – ou complétées, notamment en ce qui concerne les violations majeures des droits économiques et sociaux fondamentaux – elles sont désormais suffisamment établies pour ouvrir d'ores et déjà les poursuites contre les crimes atroces qui se commettent actuellement,
- Que par conséquent, le règne de l'impunité résulte moins de l'absence de règles permettant de condamner que de l'insuffisance de mécanismes destinés à en assurer la mise en œuvre et le respect;
- Soulignant que l'impunité absolue est un déni de justice et une violation du

droit international;

- Que l'impunité ne peut remettre en cause les principes de ce droit, en justifiant la barbarie au nom de la raison d'Etat ou de l'esprit de corps des forces constituées;
- Que la primauté des droits de l'homme est la base nécessaire de toute conciliation nationale;
- Que les solutions nationales ne sauraient entraver le plein respect des engagements internationaux concernant le devoir étatique de poursuivre et de juger les responsables des violations les plus graves;
- Estimant que les limitations qui pourraient, dans des circonstances exceptionnelles, être consenties au droit de punir, afin de favoriser le retour à la paix ou la transition vers la démocratie, doivent être subordonnées en tout cas au respect des conditions suivantes:
 - Les décisions ne sauraient être prises par les auteurs des violations eux-mêmes ou leurs complices;
 - Elles ne sauraient porter atteinte aux droits des victimes et de leurs ayants droit, qui comportent le droit de savoir, celui d'être équitablement indemnisés et, s'il y a lieu, celui d'être pleinement réhabilités;
- Affirmant qu'à défaut d'un exercice par l'Etat de sa compétence, il appartient à la communauté internationale d'y pourvoir;
- Que la coopération répressive internationale doit s'exercer pleinement, en application des traités en vigueur que tous les Etats devraient ratifier et appliquer, notamment les Conventions de Genève et leur Protocole I.
- Qu'une action internationale plus efficace nécessite une prise de conscience générale et en premier lieu des décideurs politiques et un choix clair en

faveur d'instruments internationaux adaptés, comme par exemple une instance répressive internationale.

- Les experts participants aux Rencontres Internationales sur l'Impunité lancent un appel aux Organisations non gouvernementales (ONG), aux Etats et aux Organisations intergouvernementales:

1. Pour que l'initiative prise par le Conseil de Sécurité de créer une Commission impartiale d'experts chargés d'enquêter sur les violations des Conventions de Genève et sur toutes autres violations du droit humanitaire inter-

national commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie (Résolution 780), soit menée à son terme, sans délai, afin que son expérience soit mise à profit pour l'instauration à bref délai d'un tribunal pénal international plus que jamais indispensable.

2. Pour que soit proposée, dans le cadre de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme, qui se réunira à Vienne en juin 1993, selon les modalités les plus appropriées, la mise en place d'une instance pénale internationale afin de briser enfin le cycle de l'impunité.

TEXTES DE BASE

Les droits culturels: une catégorie sous-développée de droits de l'homme

Le huitième colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme organisé par le Centre interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme de l'Université de Fribourg a réuni, du 28 au 30 novembre 1991, des chercheurs provenant de diverses institutions spécialisées. Après des débats ouverts et animés, justifiés par la difficulté du sujet, les participants au colloque étant parvenus le 30 novembre aux conclusions exprimées en cette synthèse,

Considérant

- que, tout en reconnaissant les travaux existants et en cours, la formalisation des droits culturels en tant que droits de l'homme est paradoxalement en retard eu égard à l'importance de leurs violations quotidiennes,
- que ces violations remettent en question le respect de tous les autres droits de l'homme,
- que la définition des droits culturels est indispensable pour appréhender dans toutes ses dimensions le débat sur les droits des minorités, en tant que droits de la personne et droits de communautés, et pourrait constituer l'une des pièces manquantes à la compréhension des liens entre droits de l'homme et droits des peuples,
- que la culture est condition de la démocratie, et non seulement un effet de celle-ci,
- que bien des hommes et des communautés se trouvent actuellement dans une situation de perte d'identité, renforçant les attitudes d'intolérance, de discrimination et augmentant les risques de conflits,
- la difficulté de leur conceptualisation,

estiment

1. que les droits culturels sont des droits à l'identité, et que s'il n'est pas possible d'arrêter une définition de la culture préalable aux droits qui l'objectivent, il convient du moins de
 - a) reconnaître la culture comme capacité de développement des potentiels de toute personne et communautés humaines,
 - b) reconnaître un droit culturel comme un droit de l'homme à déterminer son identité,
2. que les droits culturels ont les caractéristiques suivantes:

- a) les droits culturels en tant que droits de l'homme sont à interpréter à la fois comme droits des personnes et comme droits des communautés,
 - b) ils permettent d'identifier le sujet des droits de l'homme dans son individualité et son appartenance à des communautés multiples,
3. que l'identité culturelle se génère non dans l'isolement mais dans la relation, qu'elle ne saurait par conséquent être considérée comme un particularisme figé, mais comme un processus permanent de développement,
 4. que le droit à l'identité culturelle, forme générale de l'ensemble des droits culturels, est indivisiblement le droit à la différence et le droit aux ressemblances, droit à la singularité et droit d'appartenir aux communautés de proximité comme aux communautés plus étendues et à l'humanité sans considération de frontières,
 5. que le droit à l'identité culturelle inclut la libre détermination et l'expression de ses spécificités dans les domaines économique, politique, social et culturel,
 6. qu'en considérant des droits culturels qui sont déjà définis dans les instruments internationaux, ainsi que les progrès accomplis dans la compréhension de l'identité culturelle, il est possible de s'accorder sur la liste indicative de droits culturels suivante:

Le droit à l'identité culturelle

- aux libres choix culturels, notamment de sa ou de ses langues et de ses convictions
- aux patrimoines culturels

Le droit à la libre participation à la vie culturelle

- à l'exercice des libertés de conscience et d'expression
- à l'exercice des libertés indispensables à la recherche et à la création
- de communiquer
- à la propriété intellectuelle

Le droit à l'éducation

- à l'éducation élémentaire générale
- à l'enseignement fonctionnel, à l'orientation et à la formation professionnelles

Ces droits s'exercent dans le respect des droits de l'homme et libertés fondamentales sans considération de frontières.

7. que les droits culturels remettent en question la partition admise des droits de l'homme en deux catégories, dans la mesure où
 - a) ils impliquent de la part de tous les pouvoirs des obligations négatives aussi bien que positives,
 - b) les débiteurs de ces droits sont solidairement tous les acteurs sociaux,
 - c) on peut considérer qu'en plus des droits spécifiquement culturels répertoriés ci-dessus, tous les droits de l'homme demandent à être interprétés dans leur dimension culturelle,
 - d) les droits culturels répertoriés ci-dessus n'excluent pas, mais au contraire appellent, quoiqu'inégalement, des déterminations civiles, politiques, économiques et sociales.

8. que leur mise en oeuvre nécessite non seulement des instruments juridiques plus précis assortis de mécanismes de contrôle, mais aussi des moyens démocratiques nouveaux, réalisant de véritables démocraties culturelles,

- dans lesquelles les personnes et communautés humaines ont la véritable initiative du développement de ces droits
- qui favorisent la coopération transfrontalière dans le domaine culturel, notamment à l'échelon local et régional.

L'Assemblée générale des Nations unies adopte une Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

Comment le document a été préparé

Concluant un long processus, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté en décembre 1992 la "Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées". En collaboration avec d'autres ONG, la CIJ a participé activement à l'élaboration de cette Déclaration. C'est en 1988 que fut préparé le premier projet de texte dans le cadre de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Puis, en 1990, la CIJ convoqua une réunion d'experts au Palais des Nations à Genève, réunion à laquelle assistèrent, entre autres, plusieurs membres de la Sous-commission. S'appuyant sur les travaux de cette réunion, la Sous-commission acheva en août 1990 la rédaction de sa version du texte et la présenta à la Commission pour examen et approbation. La Commission décida à son tour de créer un groupe de travail à composition non limitée, qui se réunit pendant deux semaines, en novembre 1991, sous la direction admirable de Mme Béatrice Le Fraper du Hellen (France). Un certain nombre d'Etats membres et non membres de la Commission des droits de l'homme participèrent aux travaux du Groupe, ainsi que diverses ONG, dont la Commission internationale de juristes.

Le Groupe de travail rédigea le texte final, qui fut ensuite approuvé par consensus lors de la séance plénière de la Commission des droits de l'homme du 28 février 1992, puis adopté par l'Assemblée générale en décembre 1992.

Principaux aspects de la Déclaration

Même si la Déclaration n'a pas retenu les termes sévères que la CIJ et d'autres ONG avaient souhaité voir adopter, compte tenu des méthodes particulièrement cruelles et inhumaines de cette forme de répression politique, on peut dire qu'il s'agit d'un bon texte. Il constitue un progrès évident dans le travail normatif des Nations unies et contient des éléments importants permettant de lutter contre ce phénomène qui prévaut encore dans diverses régions du monde. La CIJ souhaite que la prochaine étape conduite à l'élaboration d'une convention, dont on pourrait profiter de la rédaction pour introduire quelques changements qu'il n'a pas été possible d'incorporer dans la Déclaration, précisément parce que, disait-on, il ne s'agissait pas d'une convention.

Même s'il n'a pas été possible d'inclure la qualification de "crimes contre l'humanité" dans le dispositif de la Déclaration, celle-ci figure néanmoins dans le paragraphe 4 du préambule, qui affirme que "leur pratique systématique est de l'ordre du crime contre l'humanité". On a également repris dans le texte quelques-uns des attributs attachés aux crimes contre l'humanité, tels que la suspension de la prescription, le refus de l'amnistie, l'extension de la juridiction à d'autres Etats que ceux sur le territoire desquels les infractions ont été commises, le refus d'accorder l'asile politique.

Adoptant une démarche réaliste à l'égard de ce phénomène pervers, la Déclaration le décrit, sans le définir, en établissant qu'on est en présence d'une "disparition forcée" uniquement lorsque celle-ci met en cause des agents du gouvernement ou des particu-

liers agissant au nom du gouvernement ou avec son appui direct ou indirect, son consentement ou son assentiment.

Dans l'article premier, la disparition forcée est considérée comme un "outrage à la dignité humaine", un reniement des buts de la Charte des Nations unies, "... une violation grave et flagrante des droits de l'homme..." et une multiple violation des règles du droit international. Les Etats doivent agir pour empêcher les disparitions forcées et coopérer entre eux aux fins de leur prévention. Ils doivent les incorporer dans leur législation pénale interne en tant que crimes graves, et établir en outre la responsabilité civile de leurs auteurs ainsi que la responsabilité civile de l'Etat (arts. 2 à 5). Une observation générale s'appliquant à l'ensemble du texte est que le terme "auteurs" aurait dû être suivi de celui de "et autres participants" dans la mesure où dans de nombreux pays, le droit pénal reconnaît également la responsabilité des co-auteurs et des complices, ainsi que celle des personnes qui les couvrent.

Aucun ordre d'une autorité, civile ou militaire, ne peut être invoqué pour justifier une disparition forcée et toute personne recevant un tel ordre a le "devoir de ne pas s'y conformer". Cette mesure constitue un progrès important car elle permet de rejeter d'emblée l'argument du "devoir d'obéissance aux ordres émanant de supérieurs" tant invoqué par les coupables. Aucune circonstance, qu'il s'agisse d'un état de guerre ou de tout autre état d'exception, ne peut justifier des disparitions forcées (arts. 6 et 7). On ne peut extraditer ou expulser une personne vers un autre Etat où il y a des motifs de croire qu'elle risque d'être victime d'une disparition forcée. Le droit à un recours judiciaire est reconnu comme moyen de déterminer l'endroit où se trouve une personne privée de sa liberté ou son état de santé, et d'identifier l'autorité qui a ordonné la détention (art. 9). Cet article constitue une innovation car, outre le fait qu'il reconnaît le droit des autorités nationales à accéder à tous les lieux où elles ont des raisons de croire qu'une personne privée de sa liberté peut se trouver, il reconnaît également le même droit à toute autorité compétente habilitée "par tout autre instrument juridique international auquel cet Etat est partie". Les dispositions prévoient également que les personnes privées de liberté soient gardées dans des lieux de détention officiellement reconnus et que soit tenu à jour un registre officiel de toutes les personnes privées de liberté (art. 10).

Toute personne, qu'il s'agisse ou non d'un proche, ayant un intérêt légitime ou disposant d'informations sur une disparition forcée a le droit de dénoncer les faits devant une autorité compétente, qui procède immédiatement à une "enquête approfondie". L'autorité chargée de l'enquête a le pouvoir d'exiger la comparution des témoins; cette mesure permet de corriger certaines situations qui se sont présentées en Amérique latine, où des commissions d'enquête parlementaires n'ont pas eu la compétence d'exiger la comparution des témoins (art. 13). Les autres paragraphes visent la protection du plaignant et des témoins contre tout acte de représailles.

Les auteurs d'actes de disparition forcée dans un Etat doivent être traduits en justice, à moins qu'un autre Etat n'ait demandé leur extradition. Cet article a voulu consacrer le principe de la "juridiction universelle", mais sa rédaction est incomplète et confuse. A notre avis, il n'est utile qu'aux Etats dont la législation interne autorise à juger les infractions commises hors de leur juridiction (par exemple, dans le cas où la victime ou l'auteur de l'acte sont des nationaux), mais il n'ajoute aucun élément nouveau pour les Etats - la majorité - dont la législation interne ne prévoit pas une telle solution. La CIJ avait proposé, dans le cadre des travaux du Groupe de travail, d'incorporer dans la première ligne de l'article 14 les termes: "...de disparition forcée dans un Etat..." et ensuite "...quel que soit l'Etat sur le territoire duquel les infractions ont été commises...". Il nous semble que cet ajout aurait amélioré le texte et que seulement ensuite, on pourrait vraiment parler de juridiction universelle. En d'autres termes, poursuivre les présumés

coupables où qu'ils se trouvent, même si l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise n'a pas réclamé leur extradition. Il conviendra d'améliorer le texte de l'article 14 à l'occasion de la rédaction d'une convention.

Il est très important qu'on ait prévu dans l'article 16 une disposition expresse excluant les juridictions militaires des enquêtes sur ce type de cas et du jugement de leurs auteurs et autres participants. Qu'ils soient militaires ou policiers, ceux-ci ne pourront être jugés que par les juridictions de droit pénal commun (juridictions civiles). On a constaté le fait que, chaque fois que les juridictions militaires ont jugé leurs compagnons d'armes pour des violations des droits de l'homme, cela a constitué un facteur d'impunité.

Deux articles, les articles 17 et 18, incorporent dans leur texte des caractéristiques propres aux délits de droit international et aux délits contre l'humanité, comme on l'a déjà indiqué. Ainsi, il est prévu de suspendre la prescription desdits délits dans les cas où les recours juridiques internes ne fonctionnent pas correctement. Il est clairement établi que la disparition forcée est un délit permanent (le terme "continu" aurait été plus approprié), en d'autres termes, qu'il garde son caractère délictueux jusqu'à ce que les faits aient été déterminés, avec la conséquence pratique que le délai de prescription ne commencera pas à courir. De même, et c'est là un élément-clé, les lois d'amnistie ou autres mesures analogues ne pourront bénéficier aux auteurs de disparitions forcées. On a retenu la possibilité de leur accorder la "grâce" mais avant, les autorités doivent avoir pris en considération l'"extrême gravité" d'une disparition forcée.

Les victimes d'actes de disparition forcée et leurs familles ont le droit d'être indemniées de manière adéquate, soit par les responsables, soit par l'Etat (arts 5 et 19).

Enfin, les Etats doivent prévenir et réprimer l'"enlèvement d'enfants" de parents victimes de disparition forcée ou d'enfants nés pendant que leurs mères étaient victimes d'une disparition forcée (art. 20). Les quatre paragraphes de l'article visent à combattre un terrible phénomène qui fut courant dans le Cône Sud de l'Amérique latine et qui fut à l'origine d'associations telles que celle des "Grand-mères de la Plaza de Mayo". Il est fait obligation aux Etats de rechercher et d'identifier ces enfants afin de les restituer à leur famille d'origine. De longues discussions ont présidé à l'adoption de la disposition ouvrant la possibilité d'annuler toute "adoption qui trouve son origine dans une disparition forcée", ainsi que celle du maintien de ses effets, compte tenu de la nécessité de préserver "l'intérêt supérieur des enfants" (termes empruntés à la Convention relative aux droits de l'enfant), si leurs parents les plus proches donnent leur consentement. L'enlèvement de ces enfants, ainsi que la falsification des documents attestant de leur véritable identité, constituent un crime d'une nature extrêmement grave.

Le texte intégral de la Déclaration est reproduit ci-dessous.

DECLARATION SUR LA PROTECTION DE TOUTES LES PERSONNES CONTRE LES DISPARITIONS FORCEES

L'Assemblée générale,

Considérant que, conformément aux principes proclamés dans la Charte des Nations unies et d'autres instruments internationaux, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables est le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Ayant à l'esprit l'obligation faite aux Etats, aux termes de la Charte des Nations unies, en particulier de l'Article 55, de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Profondément préoccupée que, dans de nombreux pays, souvent avec persistance, des disparitions forcées ont lieu en ce sens que des personnes sont arrêtées, détenues ou enlevées contre leur volonté ou privées de toute autre manière de leur liberté par des agents du gouvernement, de quelque service ou à quelque niveau que ce soit, par des groupes organisés ou par des particuliers, qui agissent au nom du gouvernement ou avec son appui direct ou indirect, son consentement ou son assentiment, et qui refusent ensuite de révéler le sort réservé à ces personnes ou l'endroit où elles se trouvent ou d'admettre qu'elles sont privées de liberté, les soustrayant ainsi à la protection de la loi,

Considérant que les disparitions forcées portent atteinte aux valeurs les plus profondes de toute société attachée au respect de la primauté du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que leur pratique systématique est de l'ordre du crime contre l'humanité,

Rappelant la résolution 33/173 du 20 décembre 1978, par laquelle l'Assemblée générale s'est déclarée inquiète de ce que l'on rapportait de diverses régions du monde sur la disparition forcée ou involontaire de personnes et émue devant l'angoisse et le chagrin causés par ces disparitions, et a demandé aux gouvernements de veiller à ce que les autorités ou organismes chargés de l'ordre public et de la sécurité aient à répondre devant la loi en cas d'excès qui conduiraient à la disparition forcée ou involontaire de personnes,

Rappelant également la protection qu'accordent aux victimes de conflits armés les Conventions de Genève du 12 août 1949 et les Protocoles additionnels de 1977,

Tenant compte notamment des articles pertinents de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent à chacun le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas être soumis à la torture et le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique,

Tenant compte en outre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui dispose que les Etats parties doivent prendre des mesures efficaces pour prévenir et réprimer les actes de torture,

Ayant présents à l'esprit le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, les principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, et l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus,

Affirmant que, pour empêcher les actes qui concourent aux disparitions forcées, il est nécessaire d'assurer le strict respect de l'Ensemble des principes pour la protection des personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, figurant dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988, ainsi que des Principes relatifs à des mesures efficaces de prévention et d'enquête en ce qui concerne les exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, formulées par le Conseil économique et social dans sa résolution 1989/65 du 24 mai 1989, et approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/162 du 15 décembre 1989,

Gardant à l'esprit que si les actes qui concourent aux disparitions forcées sont une infraction aux interdictions prévues par les instruments internationaux susmentionnés, il n'en est pas moins important de concevoir un instrument faisant de tout acte de disparition forcée de personnes un crime d'une nature extrêmement grave, et fixant les règles destinées à les réprimer et à les prévenir,

Proclame la présente Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées en tant qu'Ensemble de principes applicables à tout Etat,

Demande instamment qu'aucun effort ne soit épargné pour faire largement connaître et respecter la présente Déclaration.

Article Premier

1. Tout acte de disparition forcée constitue un outrage à la dignité humaine. Il est condamné comme un reniement des buts de la Charte des Nations unies et comme une violation grave et flagrante des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et réaffirmés et développés dans les instruments internationaux y relatifs.
2. Un tel acte de disparition forcée soustrait l'intéressé à la protection de la loi et lui cause de graves souffrances ainsi qu'à sa famille. Il constitue une violation des règles du droit international qui garantissent notamment à chacun le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique, le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne et le droit de ne pas être soumis à la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il transgresse en outre le droit à la vie ou le met gravement en péril.

Article 2

1. Aucun Etat ne doit se livrer à des disparitions forcées, les autoriser ou les tolérer.
2. Les Etats agissent au niveau national, régional et en coopération avec l'Organisation des Nations unies pour contribuer par tous les moyens à prévenir et à éliminer les disparitions forcées.

Article 3

Tout Etat prend des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour prévenir ou éliminer les actes de disparitions forcées, sur tout territoire relevant de sa juridiction.

Article 4

1. Tout acte de disparition forcée est un crime passible de peines appropriées qui prennent en considération son extrême gravité au regard de la loi pénale.
2. Les législations nationales pourront reconnaître des circonstances atténuantes à celui qui, ayant pris part aux actes constituant une disparition forcée, aura favorisé la réapparition de la victime en vie ou aura volontairement donné des informations permettant de clarifier des cas de disparition forcée.

Article 5

Outre les sanctions pénales applicables, les disparitions forcées devront engager la responsabilité civile de leurs auteurs, la responsabilité civile de l'Etat ou des autorités de l'Etat qui ont organisé, consenti ou toléré de telles disparitions, sans préjudice de la responsabilité internationale de cet Etat conformément aux principes du droit international.

Article 6

1. Aucun ordre ou instruction d'une autorité publique, civile, militaire ou autre, ne peut être invoqué pour justifier une disparition forcée. Toute personne recevant un tel ordre ou une telle instruction a le devoir et le droit de ne pas s'y conformer.
2. Tout Etat veille à ce que les ordres ou instructions réglant, autorisant ou encourageant une disparition forcée soient prohibés.
3. La formation des agents chargés de l'Application des lois doit bien mettre l'accent sur les dispositions ci-dessus.

Article 7

Aucune circonstance, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse d'une menace de guerre, d'un état de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier des disparitions forcées.

Article 8

1. Aucun Etat n'expulse, ne refoule, ni n'extrade une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être victime d'une disparition forcée.
2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'Etat intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme graves, flagrantes ou massives.

Article 9

1. Le droit à un recours judiciaire rapide et efficace, comme moyen de déterminer l'endroit où se trouvent les personnes privées de liberté ou leur état de santé et/ou d'identifier l'autorité qui a ordonné la privation de liberté ou y a procédé, est nécessaire pour prévenir les disparitions forcées, en toutes circonstances, y compris celles visées à l'article 7.
2. Dans le cadre de ce recours, les autorités compétentes nationales ont accès à toutes les parties des lieux où sont détenues des personnes privées de liberté ainsi que de tout autre lieu où il y a des raisons de croire que les personnes disparues peuvent se trouver.
3. Toute autre autorité compétente habilitée par la législation de l'Etat ou par tout instrument juridique international auquel cet Etat est partie a également accès à de tels lieux.

Article 10

1. Toute personne privée de liberté doit être gardée dans des lieux de détention officiellement reconnus et, conformément à la législation nationale, déférée peu après l'arrestation à une autorité judiciaire.
2. Des informations exactes sur la mise en détention de personnes et le ou les lieux où elle s'effectue, y compris les lieux de transfèrement, sont rapidement mises à la disposition des membres de leur famille, de leur avocat ou de toute personne légitimement fondée à connaître ces informations sauf volonté contraire manifestée par les personnes mises en détention.

3. Un registre officiel de toutes les personnes privées de liberté doit être tenu à jour dans tout lieu de détention. En outre, tout Etat prendra des mesures pour tenir des registres centralisés analogues. Les informations figurant sur ces registres sont tenues à la disposition des personnes mentionnées au paragraphe précédent, de toute autorité judiciaire ou autre autorité nationale compétente et indépendante ainsi que de toute autre autorité compétente habilitée par la législation nationale ou par tout instrument juridique international auquel l'Etat concerné est partie, désireuses de connaître l'endroit où se trouve une personne détenue.

Article 11

Toute personne privée de liberté doit être libérée selon des modalités qui permettent de vérifier avec certitude qu'elle a été effectivement relâchée et, en outre, qu'elle l'a été dans des conditions telles que son intégrité physique et sa faculté d'exercer pleinement ses droits sont assurées.

Article 12

1. Tout Etat établit dans sa législation nationale des règles permettant de désigner les agents du gouvernement habilités à ordonner les privations de liberté, fixant les conditions dans lesquelles de tels ordres peuvent être donnés et prévoyant les peines qu'encourent les agents du gouvernement qui refusent sans fondement légal de fournir des informations sur une privation de liberté.
2. Tout Etat veille de même à ce que soit assuré un contrôle strict, comprenant notamment une détermination précise des responsabilités hiérarchiques, sur tous les responsables des appréhensions, arrestations, détentions, gardes à vue, transferts et emprisonnements, ainsi que sur les autres agents du gouvernement habilités par la loi à user de la force et d'armes à feu.

Article 13

1. Tout Etat assure à toute personne disposant d'informations ou ayant un intérêt légitime et prétendant qu'une personne a fait l'objet d'une disparition forcée le droit de dénoncer les faits devant une autorité compétente et indépendante dans le cadre de l'Etat qui procède immédiatement et impartialement à une enquête approfondie. Chaque fois qu'il existe des raisons de croire qu'une personne a été l'objet d'une disparition forcée, l'Etat défère sans délai l'affaire à ladite autorité pour qu'elle ouvre une enquête, même si aucune plainte formelle n'a été déposée. Cette enquête ne saurait être restreinte ou entravée par quelque mesure que ce soit.
2. Tout Etat veille à ce que l'autorité compétente dispose du pouvoir et des ressources nécessaires pour mener l'enquête à bien, y compris le pouvoir nécessaire pour exiger la comparution des témoins et la production des pièces pertinentes ainsi que pour procéder immédiatement à des visites sur les lieux.
3. Des dispositions sont prises pour que tous ceux qui participent à l'enquête, y compris le plaignant, l'avocat, les témoins et ceux qui mènent l'enquête, soient protégés contre tout mauvais traitement et tout acte d'intimidation ou de représailles.
4. Les résultats de l'enquête sont communiqués, sur demande, à toutes les personnes concernées à moins que cela ne compromette une instruction en cours.
5. Des dispositions sont prises pour garantir que tout mauvais traitement, tout acte d'intimidation ou de représailles ainsi que toute autre forme d'interférence à l'occasion

du dépôt d'une plainte ou de la procédure d'enquête soient sanctionnés comme il convient.

6. Une enquête, selon les modalités décrites ci-dessus, doit pouvoir être menée tant que le sort de la victime d'une disparition forcée n'a pas été clarifié.

Article 14

Les auteurs présumés d'actes de disparition forcée dans un Etat doivent être déférés aux autorités civiles compétentes de cet Etat afin d'y être poursuivis et jugés, lorsque les conclusions d'une enquête officielle le justifient, à moins qu'un autre Etat n'ait demandé qu'ils soient extradés conformément aux accords internationaux en vigueur en ce domaine. Tous les Etats devraient prendre les mesures légales et appropriées à leur disposition afin que tout auteur présumé d'un acte de disparition forcée, relevant de leur juridiction ou de leur contrôle, fasse l'objet d'une décision de justice.

Article 15

Le fait qu'il y ait des raisons sérieuses de croire qu'une personne ait pris part à des actes de nature extrêmement grave mentionnés à l'article 4.1, quels qu'en soient les motifs, doit être pris en compte lorsque les autorités compétentes de l'Etat décident ou non d'accorder l'asile.

Article 16

1. Les auteurs présumés de l'un quelconque des actes visés à l'article 4.1 sont relevés de toute fonction officielle pendant l'enquête visée à l'article 13.
2. Ils ne pourront être jugés que par les juridictions de droit commun compétentes, dans chaque Etat, à l'exclusion de toute autre juridiction spéciale, notamment militaire.
3. Il n'est admis ni privilèges, ni immunités, ni dispenses spéciales dans de tels procès sans préjudices des dispositions contenues dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.
4. Les auteurs présumés de tels actes doivent bénéficier de la garantie d'un traitement équitable conformément aux dispositions pertinentes contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans tout autre instrument international en vigueur en ce domaine, à toutes les étapes de l'enquête ainsi que des poursuites et du jugement dont ils pourraient être l'objet.

Article 17

1. Tout acte de disparition forcée est considéré comme un crime continu, aussi longtemps que ses auteurs continuent à dissimuler le sort et le lieu de la personne disparue et que ces faits ne sont pas clarifiés.
2. Lorsque les recours utiles prévus à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont plus effectifs, la prescription relative à des actes de disparition forcée est suspendue jusqu'au rétablissement de ces recours,
3. S'il y a prescription, la prescription relative à des actes de disparition forcée doit être longue et proportionnée à l'extrême gravité du crime.

Article 18

1. Les auteurs ou les auteurs présumés d'actes visés à l'article 4.1 ne bénéficient d'aucune loi d'amnistie spéciale ou autres mesures analogues qui auraient pour effet de les exonérer de toute poursuite ou sanction pénale.
2. Dans l'exercice du droit de grâce, l'extrême gravité des actes de disparition forcée doit être prise en compte.

Article 19

Les victimes d'actes de disparition forcée et leurs familles doivent obtenir réparation et ont le droit d'être indemnisées de manière adéquate, y compris en bénéficiant des moyens qui leur assurent une réadaptation aussi complète que possible. En cas de décès de la victime à la suite de sa disparition forcée, sa famille a également droit à indemnisation.

Article 20

1. Les Etats préviennent et répriment l'enlèvement d'enfants de parents victimes d'une disparition forcée ou d'enfants nés pendant que leurs mères étaient victimes d'une disparition forcée, et s'emploient à rechercher et identifier ces enfants et à les restituer à leur famille d'origine.
2. Compte tenu de la nécessité de préserver l'intérêt supérieur des enfants visés au paragraphe précédent, il doit être possible, dans les Etats qui reconnaissent le système de l'adoption, de procéder à l'examen de l'adoption de ces enfants et, en particulier, d'annuler toute adoption qui trouve son origine dans une disparition forcée. Une telle adoption devrait toutefois maintenir ses effets si les parents les plus proches de l'enfant donnent leur consentement au moment de l'examen de la question susmentionnée.
3. L'enlèvement d'enfants de parents victimes de disparition forcée ou d'enfants nés pendant que leurs mères étaient victimes d'une disparition forcée, ainsi que le fait de falsifier ou de supprimer des documents attestant de leur véritable identité, constituent un crime d'une nature extrêmement grave qui doit être sanctionné comme tel.
4. A cette fin, les Etats concluent, selon qu'il convient, des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Article 21

Les dispositions de la présente Déclaration sont sans préjudice des dispositions énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ou dans tout autre instrument international, et ne peuvent être interprétées comme constituant une restriction ou une dérogation à l'une quelconque de ces dispositions.

L'Organisation des Nations unies et la protection des minorités

écrit par **Isse Omanga Bokatola**

Etablissements Emile Bruylant (Bruxelles), 1992

Avant-propos de Adama Dieng

Préface de Luigi Condorelli et Giorgio Malinverni

Sur la liste d'excellents ouvrages issus de thèses de doctorat, on ne peut aujourd'hui "faire l'impasse" sur le livre de Isse Omanga Bokatola qui présente avec talent un problème considéré de plus en plus comme un des éléments essentiels de l'idée d'un nouvel ordre mondial. L'auteur, actuellement maître d'enseignement et de recherche au Département de droit international public de la Faculté de droit de l'Université de Genève et à l'Institut d'études de droit international de la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, est particulièrement qualifié pour traiter de la question des minorités, car il suit, depuis une dizaine d'années, les travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations unies et de sa Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

On comprend aisément le succès de cet ouvrage: son premier mérite tient certainement à l'intérêt et à l'actualité du sujet, puisque les événements internationaux nous fournissent presque quotidiennement de nouveaux cas de conflits dans lesquels sont impliquées les minorités. Ce travail de recherche est d'autant plus bienvenu qu'il comble utilement une fâcheuse lacune de la littérature juridique de langue française qui ne s'était, jusqu'il y a très peu de temps, quasiment

pas du tout intéressée au problème de la protection des minorités. Il faut dire que la complexité de la question minoritaire a de quoi décourager les plus entreprenants. L'oeuvre de M. Bokatola mérite donc d'être signalée.

Le deuxième et non le dernier grand intérêt du livre résulte de la richesse exceptionnelle de l'exposé, du caractère remarquablement méthodique de l'analyse ainsi que du nombre et de la précision des références fournies. Le sérieux de l'étude est associé à la plus grande rigueur et honnêteté intellectuelle, ce dont il convient de rendre hommage à l'auteur, compte tenu du fait que le sujet peut se prêter à tous les "a priori" jacobins et à tous les excès de langage.

Dans le cadre d'un plan bien balancé "à la mode des Facultés de droit", le chapitre préliminaire (pp.9-53) constitue à lui seul une importante contribution à la compréhension des trois questions qui permettent de saisir la trilogie minoritaire, à savoir la notion de minorité, le problème des minorités et la solution du problème des minorités.

La première partie (pp. 55-160) traite des solutions radicales au problème des minorités. Ces solutions visent à écarter ou à faire disparaître le problème. Elles peuvent être l'oeuvre des Nations unies ou des Etats; elles peuvent également

être dues à l'action des minorités elles-mêmes. On relèvera spécialement les sections concernant des domaines qui ont joué un rôle particulier dans ces dernières années, telles les questions de l'élimination et de l'autodétermination des minorités. L'auteur examine ainsi avec un très grand soin les diverses techniques, plus ou moins condamnables, utilisées par certains Etats hostiles aux minorités pour les faire disparaître de leurs territoires. Il apporte aussi un éclairage original sur le principe d'autodétermination, ce qui lui permet de nuancer l'opinion largement répandue selon laquelle le droit international positif interdit la sécession. Cette affirmation relative au droit d'"autodétermination-sanction" des minorités a suscité des réserves de la part des préfaciers de l'ouvrage. Mais aujourd'hui, pareilles restrictions s'avèrent dépassées, depuis notamment l'éclatement de l'Union Soviétique et de la Yougoslavie, et la reconnaissance par la Communauté internationale des nouveaux Etats issus de cette séparation. Force est de reconnaître combien grandes ont été l'intuition et la clairvoyance de M. Bokatoła à cet égard.

La deuxième partie (pp. 161-247) est un plaidoyer brillant et extrêmement convaincant pour la recherche des solutions de compromis au problème des minorités, cette recherche s'imposant aussi bien aux Etats qu'aux minorités. Cette partie s'attache à deux idées maîtresses en matière de protection des minorités: l'impératif de non-discrimination et l'impératif de mesures spéciales. On lira ainsi avec grand intérêt les développements consacrés aux deux aspects de la protection des minorités: le bénéfice d'un traitement égal à celui de la majorité de la population, et l'octroi de mesures spécifiques en plus des droits accordés à l'ensemble de la population. Cette partie aboutit à une constatation très nuancée, selon laquelle des progrès ont été réalisés au sein

des Nations unies dans l'élaboration de normes internationales relatives aux droits des minorités, mais, dans sa forme actuelle, le projet de "Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques" accorde des droits qui ne sont pas très satisfaisants.

A la fin de l'ouvrage, l'auteur présente ses propres propositions capables de répondre aux attentes des minorités. Par ailleurs, il dépasse même le cadre purement juridique de son étude et lie la protection des minorités aux notions d'"ethnodéveloppement" et de "sécurité culturelle collective" qui, à elles seules, peuvent faire l'objet de thèses de doctorat dans d'autres disciplines scientifiques. Cela traduit une étonnante culture générale qui n'est pas toujours fréquente dans les thèses de droit.

Peut-être que certains reprocheront à l'auteur de ne pas trop défendre les intérêts des Etats, en les mettant sur le même pied d'égalité que ceux des minorités. Aussi, même si l'on n'est pas d'accord, ou seulement à demi, avec les critiques de l'auteur à l'endroit du projet de Déclaration des Nations unies, on ne regrettera pas pour autant de disposer, enfin en langue française, d'une étude très complète, très fouillée, très scrupuleuse de cette question minoritaire difficile que souvent les Etats abordent avec méfiance.

On ne peut que recommander la lecture, par ailleurs agréable, de ce livre sans concurrent, dont l'intéressante annexe, l'abondante bibliographie et l'index détaillé constituent un utile instrument de travail.

Enfin, on ne peut souhaiter que ceux qui, en particulier, préparent le nouveau "droit international général des minorités", s'inspirent de cet ouvrage et reconnaissent, avec l'auteur, que "l'humanité s'appauvrit lorsque la culture d'un groupe déterminé est méconnue ou détruite".

MEMBRES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Président

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Président, Comité Espagnol de l'UNICEF; Professeur de droit, Madrid; ancien Ombudsman, Espagne

Vice-Présidents

ENOCH DUMBUTSHENA

LENNART GROLL

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ

Ancien Président de la Cour suprême, Zimbabwe

Juge à la Cour d'appel de Stockholm, Suède

Directrice, Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corée

Juge à la Cour suprême, Canada

Membres du Comité exécutif

MICHAEL D. KIRBY (Président)

DALMO DE ABREU DALLARI

DESMOND FERNANDO

ASMA KHADER

KOFI KUMADO

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Président de la Cour d'appel de NSW, Australie

Professeur de droit; Directeur, Département des Affaires juridiques de la municipalité de Sao Paulo, Brésil

Avocat; ancien Président de l'Association du barreau du Sri Lanka

Avocate, Jordanie

Professeur de droit, Université du Ghana

Avocat; ancien Procureur général de l'Inde

Professeur de Droit international, Université de Bonn, Allemagne; Président, Commission de Droit international de l'ONU

Membres de la Commission

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

MOHAMMED BEDJAOUI

ANTONIO CASSESE

MARIE-JOSÉ CRESPIN

DATO' PARAM CUMARASWAMY

ROBERT DOSSOU

DIEGO GARCIA-SAYAN

RAJSOOMER LALLAH

NIALL MACDERMOT, CBE, QC

J.R.W.S. MAWALLA

FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM

FLORENCE N. MUMBA

DORAB PATEL

BERTRAND G. RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

CHITTI TINGSABADH

THEO C. VAN BOVEN

JOSÉ ZALAUQUET

Juge à la Cour internationale de Justice; ancien Ambassadeur du Venezuela auprès de l'ONU

Juge à la Cour internationale de Justice; ancien Ambassadeur de l'Algérie auprès de l'ONU à New York

Professeur de Droit international, Institut universitaire européen; Président du Comité européen pour la prévention de la torture, Italie

Membre du Conseil Constitutionnel, Sénégal

Avocat; ancien Président du Comité permanent des droits de l'homme de l'Association internationale des Barreaux, Malaisie

Avocat; Professeur et Doyen de la Faculté de droit, Bénin

Directeur exécutif, Commission andine de Juristes, Pérou

Juge à la Cour suprême, Ile Maurice; membre du Comité des droits de l'homme de l'ONU

Ancien Secrétaire général de la CIJ; ancien Ministre d'Etat du Plan et de l'aménagement du territoire, Royaume-Uni

Avocat à la Haute Cour, Tanzanie

Avocat, Cameroun

Médiateur, Zambie

Ancien Juge à la Cour suprême, Pakistan

Coordinateur de l'ONU pour la coopération de politique régionale et de sécurité; Professeur adjoint, Université de Columbia, New York; Guyane Sénateur, Argentine; Président du Comité des Droits de l'Homme de l'Union Interparlementaire

Avocat; Professeur de droit; ancien juge à la Cour suprême, Thaïlande Doyen, Faculté de Droit, Université de Limburg, Pays-Bas; Membre du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale

Avocat; Professeur de droit, Chili

MEMBRES HONORAIRES

ARTURO A. ALAFRIZ, Philippines

DUDLEY B. BONSAL, Etats-Unis

WILLIAM J. BUTLER, Etats-Unis

HAIM H. COHN, Israël

ALFREDO ETCHEBERRY, Chili

PER FEDERSPIEL, Danemark

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Belgique

P. TELFORD GEORGES, Bahamas

JOHN P. HUMPHREY, Canada

HANS-HEINRICH JESCHECK, Allemagne

P.J.G. KAPTEYN, Pays-Bas

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suisse

RUDOLF MACHACEK, Autriche

NORMAN S. MARSH, Royaume-Uni

KEBA MBAYE, Sénégal

JOSE T. NABUCO, Brésil

TORKEL OPSAHL, Norvège

Sir GUY POWLES, Nouvelle-Zélande

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyane

Lord SHAWCROSS, Royaume-Uni

EDWARD ST. JOHN, Australie

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malaisie

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDIS, Chypre

SECRETAIRE GENERAL

Adama Dieng

PUBLICATIONS RECENTES DE LA CIJ

Les droits de l'homme en Afrique

par le Dr. Kéba Mbaye

Ouvrage de référence publié en français par la CIJ, éditions A.Pédone, Paris
312 pp. 60 francs suisses plus frais de port

Les droits de l'homme en Afrique sera assurément le livre de chevet de tous ceux et de toutes celles qui sont soucieux de comprendre la philosophie des droits de l'homme, qui luttent pour leur triomphe ou qui aspirent à plus de justice. Kéba Mbaye ouvre de grandes fenêtres avec vue sur la Démocratie en Afrique. Il est considéré comme le "père du droit au développement" et a été un militant actif des droits de l'homme au Sénégal, son pays, ainsi que dans le reste de l'Afrique. Le Dr. Mbaye a été rédacteur de l'avant-projet de Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et Rapporteur général de la Conférence ministérielle de l'OUA qui a adopté le projet de charte. Il a notamment été Premier président de la Cour Suprême du Sénégal, Vice-Président de la Cour Internationale de Justice de La Haye, Président de la Commission des Droits de l'homme de l'ONU, de l'Académie internationale des Droits de l'homme et de la CIJ.

★ ★ ★

Vers une Justice Universelle

Propositions de la CIJ à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne

Publié par la CIJ, Genève 1993

Disponible en français, en anglais et en espagnol. 88 pp.

15 francs suisses plus frais de port

En publiant ce livre, la CIJ soumet quelques recommandations pratiques à la Conférence mondiale des Nations unies qui visent à renforcer les mécanismes internationaux pour la protection des droits de l'homme. Le livre est divisé en deux parties principales. La première plaide pour la création d'un nouvel instrument des Nations unies: une cour internationale pénale permanente, afin de confronter le problème de l'impunité des criminels de guerre et des violateurs des droits de l'homme partout dans le monde. La seconde partie fait des suggestions pour la réforme des mécanismes des droits de l'homme qui existent à présent – connus sous l'appellation de mécanismes extraconventionnels, dont l'application se heurte souvent à une fin de non recevoir des Etats – afin de les rendre plus efficaces.

★ ★ ★

Annuaire du CIMA

Publié par la CIJ, Genève 1993

Disponible en français, en anglais et en espagnol.

25 francs suisses plus frais de port

Le second volume de l'Annuaire du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats est consacré à une analyse de la protection juridique des juristes. Ce volume donne la parole à des juristes distingués du monde entier afin d'évaluer cette protection aux niveaux national et international. La protection juridique, son absence, et ses effets sur le rôle des juristes en tant que protecteurs des droits de l'homme, est mis en exergue.

Ces publications sont disponibles auprès de:

CIJ, B.P. 160, CH-1216 Cointrin/GE, Suisse