

Mesures à prendre pour l'application de la IV^{ème} Convention de Genève (1949)

par Paul TAVERNIER*

En 1988, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) m'avait invité en Belgique à donner un cours d'été aux étudiants francophones sur la Quatrième Convention de Genève et, comme sujet, pratique, je leur avais déjà proposé la question de l'application de cette Convention aux territoires arabes occupés. Malheureusement les débats que nous avons eus jusqu'à présent m'ont laissé un goût amer parce que j'ai eu l'impression que la situation n'avait pas beaucoup évolué depuis une dizaine d'années, alors que par nature je suis plutôt optimiste. Je suis un peu déçu par le fait que les choses n'avancent pas aussi vite que nous aimerions, mais il y a certainement beaucoup de raisons et de facteurs qui entrent en ligne de compte. Ceci dit, les discussions qui ont eu lieu depuis deux jours ont, me semble-t-il, apporté beaucoup d'éléments à propos de la mise en oeuvre de la Quatrième Convention aux territoires palestiniens occupés. Je m'en tiendrai donc au sujet qui m'a été proposé en ce qui concerne la mise en oeuvre de la Quatrième Convention à la Palestine occupée. On peut à cet égard envisager plusieurs séries de règles qui sont complémentaires, mais qui ne se recoupent pas entièrement. La mise en oeuvre des dispositions pertinentes de la Quatrième Convention relève d'abord du droit de Genève et on les a déjà citées : il s'agit de l'article 1er et surtout du titre 4 de la Quatrième Convention (articles 142 et suivants). Malheureusement, en raison de l'attitude d'Israël, il y a eu assez peu de résultats jusqu'à présent en ce qui concerne précisément l'application de cette Convention.

Le deuxième groupe de règles que l'on peut utiliser, ce sont les règles du droit international général, dont les procédures en matière d'application s'appliquent évidemment aussi à la Quatrième Convention. En cas de violation des règles du droit international et des règles contenues dans la Quatrième Convention, l'Etat engage sa responsabilité internationale, mais tout le monde sait que le droit international général est relativement faible pour la mise en oeuvre de ses règles et de ses normes et qu'il n'y a pas de procédure contraignante même si, dans un certain nombre de cas, notamment dans le domaine du droit humanitaire, des progrès fort importants ont été réalisés récemment avec la création des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda et surtout avec l'adoption du statut de Rome instituant une Cour pénale internationale. Je crois d'ailleurs que certains ont proposé d'appliquer éventuellement ce statut au cas qui nous occupe actuellement.

Le troisième groupe de règles qui peut intervenir pour la mise en oeuvre de la Quatrième Convention de Genève, ce sont les règles relatives à la Charte des Nations Unies et au système des Nations Unies. On remarque que de plus en plus les Nations Unies interviennent à propos du droit international humanitaire et on peut même affirmer qu'il y a une certaine complémentarité qui s'est établie entre l'action du CICR et celle de l'ONU. Cette complémentarité me paraît tout à fait justifiée, même si elle peut décevoir certains ou poser quelques problèmes dans certains cas. Mais déjà dans le conflit entre l'Irak et l'Iran on avait vu l'ONU intervenir, par exemple en matière de prisonniers ou d'armes chimiques et créer des procédures qui n'étaient pas sans intérêt. Aux Nations Unies, les deux organes principaux concernés, et qui sont effectivement intervenus dans notre domaine, sont l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, mais le Conseil de sécurité étant bloqué sur la question de Jérusalem et une Assemblée générale extraordinaire d'urgence ayant été convoquée, le processus n'a pas abouti jusqu'à présent à des résultats très précis ni très concrets. Ceci dit, cela n'exclut pas, me semble-t-il, quelques possibilités d'action pour mettre en oeuvre la Quatrième Convention, des mesures qui pourraient être appuyées par la Conférence, qui, je l'espère, se tiendra au mois de juillet prochain.

* Texte du document présenté oralement par Paul Tavernier lors de la Réunion internationale des Nations Unies sur la convocation de la Conférence sur les mesures à prendre pour l'application de la quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem (Le Caire, 14-15 juin 1999). La Conférence qui devait être convoquée à Genève pour le 15 juillet 1999 n'a pas eu lieu, mais les Actes de la réunion du Caire ont fait l'objet d'une publication en anglais par les Nations Unies : *United Nations international meeting on the convening of the Conference on measures to enforce the fourth Geneva Convention in the occupied Palestinian territory including Jerusalem*. Notre intervention figure pages 61 et 62.

Quelles mesures peut-on proposer ? Il s'agit de mesures qui ne sont peut-être pas du tout applicables sur le plan diplomatique. Je les lance donc ici dans le débat et ce sera évidemment aux Etats de décider. Ne pourrait-on pas d'abord songer à demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif ? C'est une procédure qui est ouverte à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité sur la base de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte. Dans ces dispositions, il est prévu que les deux organes principaux des Nations Unies peuvent poser une question juridique. Cette possibilité est ouverte dans des termes très larges, beaucoup plus larges qu'en ce qui concerne le paragraphe 2 visant les autres organes des Nations Unies ou les Institutions spécialisées. Ceux-ci doivent être autorisés par l'Assemblée générale et ne peuvent porter devant la Cour de La Haye que des questions concernant leurs activités. Sur ce point, il n'y aurait pas de limitation pour l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité. Il faudrait étudier cette possibilité avec soin, notamment préciser la question à poser. Bien sûr, la question qui, à première vue, semble s'imposer est celle de l'applicabilité *de jure* ou, *de facto*, dont nous discutons tout à l'heure en aparté avec un diplomate. Celui-ci me disait que pour un non-juriste cela n'était pas aussi important que pour un juriste. Surtout le risque, me semble-t-il, d'une telle question posée à la Cour internationale de Justice est le suivant : si elle est trop générale, la Cour risque de prendre son temps, nous l'avons vu avec la question nucléaire. Par contre, la Cour peut très bien répondre assez rapidement à une demande d'avis si la question lui paraît urgente. Le choix de la question me semble donc très important. On pourrait éventuellement déceler un cas très urgent et demander un avis juridique à la Cour à ce propos ; la Cour pourrait y répondre rapidement. Un exemple nous a été donné récemment avec les problèmes d'immunité concernant un rapporteur de la Commission des droits de l'Homme. Voici une première proposition.

Une deuxième proposition, qui n'est peut-être pas non plus réaliste, quoiqu'on ait déjà évoqué cette possibilité, serait l'établissement d'une Commission d'enquête créée par l'Assemblée générale ou par le Conseil de sécurité, non pas directement sur le modèle de la Commission internationale d'établissement des faits prévue à l'article 90 du Protocole n° 1, qui n'est pas applicable, mais qui pourrait malgré tout servir de source d'inspiration. On peut évoquer aussi d'autres précédents : le Rwanda, la Yougoslavie ou un précédent plus malheureux, le cas du Congo ex-Zaïre. Les précédents ne manquent donc pas et on pourrait éventuellement proposer la création d'une telle Commission d'enquête. Cela rejoint d'ailleurs une proposition qui a été faite hier par le professeur Paust, qui suggérait, bien que ce soit un peu différent, une sorte d'organe qui se rapprocherait du Comité des droits de l'Homme dans le cadre du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

Une troisième proposition, que je pourrais avancer, serait de confier au Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, une tâche quelque peu administrative, mais qui, me semble-t-il, aurait son intérêt, ce serait d'établir un recueil précis des violations de la Quatrième Convention. Cette idée m'est venue parce qu'en lisant les différents rapports du Comité j'ai remarqué que l'on indiquait souvent qu'il y avait une violation de la Quatrième Convention en général, et qu'aucune disposition précise n'était citée. Je pense donc qu'il serait intéressant d'établir un recueil et d'utiliser éventuellement Internet pour faire connaître exactement toutes les violations de la Quatrième Convention qui ont été déjà relevées par les différents organes des Nations Unies.

Evidemment, ces propositions mériteraient d'être affinées et précisées, mais j'en ajouterai une dernière qui m'est venue à l'idée récemment. Elle ne concerne pas directement les Nations Unies, mais on pourrait tout de même la présenter à la Conférence. Cette proposition touche au domaine des pressions économiques. On a vu que des sanctions contre Israël décidées par le Conseil de sécurité sont difficilement concevables étant donné la situation politique actuelle. Par contre, si l'utilisation du chapitre 7 de la Charte semble difficilement acceptable pour certains, on pourrait cependant se tourner vers l'Union européenne. Celle-ci a déjà utilisé à plusieurs reprises ces moyens de pressions économiques à des fins politiques. Il existe en effet des accords régissant les relations économiques entre l'Union européenne et Israël. Des sanctions pourraient être adoptées dans ce cadre.

Voici quelques propositions, peut-être tout à fait irréalistes, qu'un professeur de droit qui s'intéresse depuis longtemps au droit international, aux droits de l'Homme et aussi au droit humanitaire, se permet de suggérer.