

International Law FORUM du droit international

Volume 3, No. 2, June 2001

Editorial	71
In the News / Actualité	
CHRISTOPH SCHREUER / Is there a Legal Basis for the Air Strikes Against Iraq?	72
CATHERINE CISSÉ / Le jugement "Kunarac"	76
Recurring Themes / Thèmes récurrents	
<i>Les opérations de maintien de la paix de l'ONU / UN Peacekeeping Operations</i>	
CATHERINE CISSÉ / Introduction	78
FLORA LEWIS / Problems of UN Peacekeepings	80
SAMMY BUO / Reflections on United Nations Peace Operations in Africa: the Responsibility of African states	87
MAURICE KAMTO / Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies	95
JEAN-MARC THOUVENIN / Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies	105
MOHAMED OTHMAN / Peacekeeping Operations in Asia: Justice and UNTAET	114
JEAN-MARC SOREL / La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix	127
Profile / Profil	
FRANCES MEADOWS / Lawrence Collins	139
Work in Progress / Travaux en cours	
PHYLLIS HAMILTON / Permanent Court of Arbitration Draft Rules for the Resolution of Disputes Concerning Natural Resources and/or the Environment	143
Conference Scene / Le tour des conférences	
MICHEL COSNARD / Colloque du CEDIN: L'émergence de la société civile internationale, Vers la privatisation du droit international?	145

*The opinions expressed herein are those of the authors and
do not necessarily reflect the views of the
International Law Association.*

Editorial

Volume 3, No. 2

The deliberate use of the word “recurring” in the *Recurring Themes* section of the FORUM illustrates the Editorial Board’s intention to address subjects that arise repeatedly or on which the Board sees the need to launch a debate. This issue of the FORUM addresses United Nations peacekeeping operations, a subject that has been touched upon in previous issues of the FORUM, most notably in the contributions of Geneviève Burdeau, Christoph Schreuer and Nico Schrijver concerning East Timor, in Volume 2, No. 1 (February 2000).

This subject has been revived in order to address a number of new and recurring questions. The Editorial Board was intrigued by the apparent evolution of peacekeeping operations (which were barely contemplated by the drafters of the UN Charter) from a primarily monitoring and intermediary function (e.g., Palestine and Cyprus), to more direct military involvement (Somalia; Rwanda), and perhaps, ultimately, to peace-building and even humanitarian intervention. We also wanted to explore the nature of peacekeeping operations, such as those in East Timor, that combine a military component with a transitional authority mandate, and to address the question of United Nations liability in the event of disputes arising in the course of peacekeeping operations.

Flora Lewis, a distinguished journalist best known for her regular contributions on international affairs to the International Herald Tribune, presents an overview of peacekeeping activities; she brings into focus the daunting challenges faced by the United Nations, which illustrate that law is only one of many factors in making future peacekeeping operations more effective and just. Maurice Kamto looks at the legal foundations of peace-keeping missions, while Jean-Marc Thouvenin examines the status of peace-keeping forces. Sammy Buo and Mohamed Othman address regional concerns and specific recent operations. Jean-Marc Sorel deals with the question of liability and the need for effective dispute-resolution and compensation mechanisms.

As indicated above, the aim of the *Recurring Themes* section is to spark debate, and the FORUM welcomes reactions from its readers.

In other sections, this issue focusses, among other things, on such recent events as the United States and British air strikes against Iraq, and the ICTY’s first convictions for rape as a crime against humanity, in the Kunarac, Kovac and Vukovic case. Frances Meadows profiles Lawrence Collins, a “teacher, author, practitioner, advocate and judge” who represented the Government of Chile in its attempt to intervene in the second House of Lords hearing in the *Pinochet* case.

In the News / Actualité

Is there a Legal Basis for the Air Strikes Against Iraq?

CHRISTOPH SCHREUER*

The strikes by United States and British aircraft on 16 February 2001 against targets in Iraq, including some near Baghdad, have attracted much media attention but were part of a wider ongoing campaign that has been dubbed the silent air war. Since the end of "Operation Desert Storm" in early 1991, there have been several major air operations, notably in January 1993, September 1996 and December 1998. In addition, there have been numerous limited operations by United States and United Kingdom aircraft against a variety of targets in Iraq.

The reasons for these air operations are twofold. They are designed to enforce no-fly zones in northern and southern Iraq imposed by France, the United Kingdom and the United States in April 1991 and August 1992. These no-fly zones serve the purpose of protecting the civilian population in these areas, notably Kurdish and Shiite minorities. The second reason is to force compliance by Iraq with the terms of the cease-fire of 3 April 1991, in particular to secure cooperation with the weapons inspection system established by Security Council Resolution 687 of that date.

The justifications put forward for these air strikes usually follow three types of arguments. The military operations are said to be a legitimate exercise of the right to self-defence to ward off Iraqi anti-aircraft batteries. They are said to be authorized, at least implicitly, by Security Council resolutions. In the absence of a specific authorization by the Security Council to use force, they are said to be necessary to implement Security Council resolutions or to enforce humanitarian and other principles contained in the United Nations Charter.

Legitimate self-defence by aircraft operating over foreign territory would require a legal justification for these operations. In the case of the no-fly zones this means that there must be a legal basis for the establishment and enforcement of these zones. Since there is obviously no consent by the territorial State, this justification must be sought in Security Council Resolutions. The Security Council has never imposed or authorized these no-fly zones explicitly. Therefore, a justification is construed from a combination of Security Council Resolutions 688 and 678. Resolution 688 of 5 April 1991 condemns the repression of the Iraqi civilian population and states that the consequences of this repression threaten international

* Professor of International Law, University of Vienna.

peace and security. It also appeals to Member States to contribute to humanitarian relief efforts. But it contains no authorization to use military force. In fact, its preamble reaffirms the sovereignty, territorial integrity and political independence of Iraq.

Resolution 678 of 29 November 1990 was adopted to provide the legal basis for the liberation of Kuwait from Iraqi occupation. It authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement Resolution 660(1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area. The formula “use all necessary means” is commonly understood to include the use of military force. Resolution 688 is subsequent to Resolution 660 and might therefore be embraced by the reference to subsequent relevant resolutions. The broad purpose of Resolution 678, to restore international peace and security in the area, might be seen to include the protection of essential human rights in Iraq.

A closer examination of the two Resolutions and the circumstances of their adoption make this argument less than convincing. Resolution 678 was adopted for the clear purpose of putting an end to the military occupation of Kuwait. The “subsequent relevant resolutions”, mentioned there, are identified elsewhere in the Resolution as dealing with withdrawal from Kuwait and reaching up to and including Resolution 677. Resolution 688 contains no reference to Resolution 678, a fact that is significant in light of the Security Council’s practice to list earlier relevant resolutions. The construction of an implicit and tacit authorization to use military force is also made implausible by the Security Council’s practice to express such authorizations unequivocally in other cases. These unequivocal decisions have included the imposition of a no-fly zone in Bosnia through Resolution 781(1992). In addition, Resolution 678 has been overtaken by Resolution 687 establishing a cease-fire. It is not plausible to argue that Resolution 678 gave a license to use military force for the indefinite future and for matters not envisaged in the original resolution.

Military action to secure compliance by Iraq with the weapons inspection system imposed by Resolution 687 is based on the legal argument that Iraq’s obstruction constitutes a material breach of the cease-fire imposed by that Resolution. The Security Council itself has found Iraq to be in blatant violation of the terms of the cease-fire and has threatened severe consequences. It is argued that, therefore, Iraq’s opponents in the preceding hostilities of 1991 have the right to regard the cease-fire as suspended and to resume military action. In addition, it is argued that under these circumstances Resolution 678, which granted the original authorization to take military action against Iraq, may be regarded as revived and as furnishing continuing authority to take military action.

These arguments are not convincing. The fact that a material breach of the cease-fire has been committed cannot overcome the basic prohibition of the use of force as contained in Article 2(4) of the United Nations Charter. Resolution 687 conditions the entry into force of the cease-fire not upon compliance with its terms but upon their acceptance by Iraq (paragraph 33). Iraq has indicated its acceptance, albeit reluctantly. Therefore, upon the entry into force of the cease-fire and the cessation of hostilities a new justification for military action must be found either on the basis of self-defence or an authorization by the Security Council. The Security Council has neither preserved the original authorization contained in Resolution 678 to use all necessary means in its Resolution 687 nor given a new authorization to use military force in any of its subsequent resolutions dealing with Iraq. The determination of a material breach and its consequences would be for the Security Council to make and not for individual States. In fact, the Security Council has indicated that it regards the supervision and the enforcement of the terms of the cease-fire as its prerogative. In paragraph 4 of Resolution 687 it decided to guarantee the inviolability of the boundary between Iraq and Kuwait and to take, as appropriate, all necessary measures to that end. More generally, in paragraph 34 of that Resolution it decided to take such further steps as may be required for its implementation and to secure peace and security in the region. This clear expression of intent leaves no room for an enforcement of the Resolution by individual States or for any assertion of an implicit authorization to do so.

At times it is pointed out that the Security Council machinery is imperfect and works less well than anticipated by the drafters of the United Nations Charter. Under these circumstances it would be unduly formalistic to insist on procedural niceties and to watch idly where an urgent need for action is perceived. This, goes the argument, is particularly so where Charter goals are at stake, especially where the Security Council has expressed an opinion on the existence of a threat to the peace or a grave breach of Charter obligations but finds itself unable to act, especially if it is blocked by the veto of one or two permanent members. The proponents of this theory argue that under these circumstances it appears legitimate to take military action individually or collectively even without authorization. Put differently, a benign purpose would justify a certain procedural latitude as long as the goals pursued are in accordance with Charter values.

An attempt was made to introduce more procedural flexibility through the adoption of the Uniting for Peace Resolution, GA Res. 377(V), in 1950. It provides that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, the General Assembly may make appropriate recommendations, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed

force when necessary. The machinery established by this resolution has been used on a number of occasions but no serious attempt was made to utilize it to obtain an authorization for the air strikes against Iraq. The main reason for this omission is the improbability of obtaining the necessary majority in the General Assembly.

The obligation to settle disputes by peaceful means and to refrain from the threat or use of force is a cornerstone of the United Nations Charter. The proscription of unilateral military action, except in the case of self-defence, is an indispensable element of the concept of collective security underlying the Charter. Imperfections and gaps in the practice of the United Nations are not a convincing reason for abandoning the system as such. The voting procedure in the Security Council will, by necessity, lead to results that are seen as unsatisfactory by some. This is an inevitable consequence of the collective responsibility of its members, especially its permanent members. The Security Council is charged not only with determining whether the conditions for enforcement action have been met but also with deciding whether and by whom coercive measures are to be taken. The steps leading to these decisions are not mere procedural niceties but essential elements of the security structure underlying the Charter. Unilateral action to enforce perceived violations of Charter obligations without a clear United Nations mandate undermines the principle of collective security and constitutes a return to the concept of just war. Far from enforcing Charter principles such action is liable to severely damage the system.

Nor is such action in the interest of permanent members of the Security Council who are currently in a position to undertake it. It may well lead to the establishment of a practice whereby all nations claim the right to use military means for enforcing Security Council resolutions as interpreted by them. The extensive interpretation of Security Council resolutions as implying authority to take unilateral military action may lead to increased difficulties in having such resolutions adopted. Other members of the Security Council will be reluctant to authorize the use of force or even to diagnose situations that may lead to the use of force if this is liable to lead to uncontrolled superpower activism. Creative legal arguments to bypass the veto in the Security Council may one day backfire against those permanent members that are currently so keen to act unencumbered by the veto.

Le jugement “Kunarac”

Le développement par les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et pour le Rwanda (TPIR) d'une jurisprudence élaborée en matière de violence sexuelle constitue l'une des avancées les plus substantielles du droit pénal international contemporain.

Si le Tribunal d'Arusha a certes été la première juridiction à reconnaître les viols en tant que crimes contre l'humanité, le jugement “Kunarac” rendu le 22 février 2001 par le TPIY est un jugement “phare” dans la mesure où il clarifie les définitions de viol et de torture, et condamne pour la première fois la réduction en esclavage en tant que crime contre l'humanité.

L'acte d'accusation dressé contre trois accusés d'origine serbe a la particularité de viser exclusivement des crimes à caractère sexuel.

Les faits allégués illustrent les atrocités commises pendant la guerre de Bosnie à l'encontre des femmes musulmanes. Les trois accusés, des militaires de rang subalterne, ont participé dans le cadre d'une attaque systématique et généralisée contre la population musulmane de Bosnie à l'expulsion des musulmans de la région de Foca, en recourant à la terreur. Outre la destruction des mosquées, les rafles des civils, les femmes et les jeunes filles musulmanes ont subi des viols systématiques dans un centre sportif et dans des habitations privées. Elles y étaient traitées comme des objets, certaines d'entre elles ont été réduites en esclavage pendant des mois d'affilée et louées à d'autres soldats dans le but de les avilir.

Les viols étaient dans un tel contexte de véritables instruments de terreur au service de la guerre.

La Chambre de Première Instance a condamné le premier accusé, Dragoljub Kunarac, à vingt huit ans d'emprisonnement pour viols systématiques, torture, réduction en esclavage cumulativement en tant que crimes contre l'humanité et en tant que violations des lois et des coutumes de la guerre. Radomir Kovac, le deuxième accusé, coupable à la fois de crimes de viols et de réduction en esclavage en tant que crimes contre l'humanité et en tant que violations des lois et coutumes de la guerre ainsi que d'atteinte à la dignité des personnes comme violation des lois ou coutumes de la guerre, a été condamné à vingt ans d'emprisonnement. Zoran Vukovic, le troisième accusé, a reçu une peine de douze ans d'emprisonnement pour avoir commis des tortures, viols, en tant que crimes contre l'humanité et en tant que violations des lois ou coutumes de la guerre. Des associations de défense de droit de la femme ont estimé que les peines prononcées dans le procès “Kunarac” étaient insuffisantes.

Le Tribunal a retenu en l'espèce le cumul de responsabilité en s'appuyant sur un

jugement de la chambre d'appel du TPIY rendu deux jours auparavant dans l'affaire Delalic. La chambre d'appel a en effet posé le 20 février 2001 le principe suivant lequel les condamnations cumulatives de viol et de torture en tant que crimes contre l'humanité et violations des lois ou coutumes de la guerre à raison d'un même acte sont autorisées du fait que chaque infraction requiert des éléments de preuve distincts.

Le jugement constitue un apport majeur sur le terrain du droit applicable.

Premièrement, la Chambre de Première Instance clarifie la définition de viol retenue jusque là par les tribunaux qui se limitait à "tout acte de pénétration physique de nature sexuelle commis sur la personne d'autrui sous l'empire de la coercition".

Les juges ont considéré que la référence exclusive à la force ou à la menace d'y recourir était trop restrictive dans la mesure où le viol peut être aussi caractérisé par un "ensemble de circonstances diverses" plaçant la victime dans une situation de vulnérabilité ou la rendant incapable d'opposer un refus avisé.

Deuxièmement, les juges retiennent une interprétation large de la définition de la torture en droit coutumier international et en droit conventionnel. Ils constatent que deux des éléments traditionnels constitutifs de la torture, le conflit armé et la présence d'un agent de l'État lors de la séance de torture, ne font pas partie du droit coutumier et par conséquent sont inapplicables en droit pénal international.

Enfin, concernant la condamnation de réduction en esclavage implicitement à des fins de viol en tant que crime contre l'humanité, la Chambre relève que l'élément matériel de la réduction en esclavage est caractérisé par l'exercice des prérogatives rattachées au droit de propriété sur un individu tandis que l'élément moral consiste dans l'exercice intentionnel de telles prérogatives.

Recurring Themes / Thèmes récurrents

Introduction: Les opérations de maintien de la paix de l'ONU

Les échecs des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU en Bosnie, au Rwanda, en Somalie, en Angola ou encore le bilan mitigé de l'opération au Cambodge nous interpellent sur la capacité des Nations Unies à atteindre le but de maintien de la paix et de la sécurité internationale inscrit dans l'article premier de la Charte.

On ne peut qu'applaudir les efforts déployés par l'organisation au cours de ces deux dernières années pour une plus grande transparence. Son autocritique sur ses défaillances à Srebrenica et au Rwanda ainsi que l'état des lieux dressé dans le rapport Brahimi en témoignent.

Les leçons tirées du passé commencent également à être mises en pratique, par exemple, au Congo où le mandat initial de la mission des Nations Unies au Congo (MONUC) a été abandonné au profit d'une mission plus réaliste. Les enjeux économiques sous-jacents aux conflits au Congo et au Sierra Leone sont par ailleurs enfin pris en compte dans une stratégie globale de rétablissement de la paix dans ces régions.

Toutefois des questions fondamentales demeurent sans réponse. La plus évidente réside dans la tension existant entre le respect du principe de la souveraineté des Etats et celui du droit des gens. Le primat du droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat "genocidaire" doit être formellement reconnu par le droit international pour légitimer le recours à l'usage de la force. Quelle est la légitimité des OMP autorisées par un Conseil de sécurité qui n'est pas représentatif de l'ensemble des Etats membres de l'ONU? Cette absence de représentativité pose aussi le problème de la discrimination des interventions en raison des blocages institutionnels au sein du Conseil de sécurité. Les mécanismes lourds de la révision de la Charte rendent la réforme du Conseil hypothétique.

Cette carence institutionnelle a eu pour effet regrettable une marginalisation de plus en plus grande de l'ONU et un transfert de facto de compétences en matière de rétablissement ou d'imposition de la paix à des organisations régionales telles que l'OTAN, ECOWAS dont interventions les unilatérales, fussent-elles humanitaires, demeurent illicites au regard de la Charte des Nations Unies.

De même, on ne peut aborder le thème sans s'interroger sur le rôle parfois ambigu des Etats-Unis, par exemple, en Somalie et des motivations de leur refus de remplir leurs obligations financières alors que la mise sur pied d'une force d'inter-

vention rapide et permanente constituerait une condition minimum pour permettre à l'ONU de remplir sa mission de paix efficacement.

Notre co-rédacteur invité, Maurice Kamto, souligne que les OMP polyvalentes sont de plus en plus ancrées dans le chapitre VII. N'y-a-t'il pas là un risque de justifier des interventions au prix d'une définition de plus en plus large du concept de menace à la paix? La multiplication des objectifs assignés contrastent avec les ressources disponibles, comme le montre l'article de Mohamed Othman.

Par ailleurs, on peut se demander si le régime de l'administration onusienne directe au Kosovo a encore une justification dans les processus actuel de démocratisation de la RFY.

La crédibilité des opérations de maintien de la paix suppose qu'elles soient soumises de manière inconditionnelle au droit international; or Jean-Marc Sorel et Jean-Marc Thouvenin nous rappellent que des zones d'ombre continuent de subsister dans ce domaine.

Loin d'être exhaustif, le débat lancé dans ce numéro de FORUM à travers les contributions de professeurs, d'une journaliste et de deux hauts fonctionnaires des Nations Unies montre que les défis actuels auxquels sont confrontées les opérations de la paix nous gardent de tout optimisme quant à leur futur.

CC

Problems of UN Peacekeepings

FLORA LEWIS*

When the founding members were writing the United Nations charter in San Francisco in 1945, the provision for a permanent military capacity was not one of the controversial questions. Agreement on it was easy. The membership totaled 51 states. There were obviously going to be more. The admission of World War II enemy states was still a fairly long way off and Stalin had imposed a requirement that only countries which had declared war on Germany could be admitted. Latin America complied at the last minute. Nobody imagined that the process of decolonization, which became irresistible in the 1960's, and later the fragmentation of empires including the Soviet Union itself would lead to a UN membership of 189 by now. And the proliferation no doubt isn't over yet. There are several demands for statehood on the near horizon (Palestine, Kosovo, East Timor for example) and others likely to emerge.

The possibility of wars breaking out between members was nonetheless recognized by everyone. The attempt to prevent, or at any rate, to limit wars, was the central reason for the creation of the world organization. The failure of the League of Nations, and the illusions of utopia at its birth after World War I, were on everybody's mind. The intensely conscious effort was to avoid repeating the same mistakes, such as requiring unanimity of decision. It was understood that no matter what kind of wise rules and good definitions of law might be achieved, the new organization was not going to have the capacity to prevent war between the major powers if they were determined to collide. That was an important argument for the establishment of the five permanent members of the Security Council each with a veto to escape constraint, which was extremely controversial but which the rest of the members were not able to overrule. At least, then, to the extent that the big powers agreed, the machinery was to be set up to prevent smaller countries from fighting and to stop them if they started.

The charter has a number of provisions for conflict resolution and the search for peaceful settlement, but it was recognized from the start that the use of force might be the only way to halt hostilities. Where cease-fires could be arranged, outside force could provide the reassurance each side required that its foe was not about to cheat on the truce and start up again. And where that was not possible, the charter provided for the UN to impose itself on the belligerents whether or not

* Columnist based in Paris and distributed by the New York Times Syndicate.

they were ready for peace, as NATO did in Kosovo without UN sanction because the Security Council did not approve.

The diplomatic process of the new peace machinery did have a few successes in the earliest days of the Security Council. The Soviet Union, which had occupied Iran's northern province of Azerbaijan during the WW II with British agreement, decided to renege on its promise to withdraw within six months afterward. The result was an important international crisis and Moscow relented without anyone's using force though it was rumored that President Truman made secret threats. France was obliged to pull out of Syria and Lebanon with Security Council intervention. But before details of the planned permanent military establishment could be organized and brought into existence, the cold war had reached a degree of confrontation which made clear that the original idea of an arm of international legality keeping the peace at least among the lesser powers, simply wasn't going to be possible. Rather than the projected center of efforts for peace, the UN became the hub of argument and diplomatic confrontation. It did have an ostensible role in the Korean War after the northern invasion of the south. But that was only because the Soviet ambassador foolishly staged a walk-out when the Korean resolution came to a vote instead of registering his adamant veto, and after that the United States insisted on using a UN logo. But the US totally ran the war.

Since 1948, there have been 54 UN operations, most of them in the last decade, with 15 currently underway. A total of 37,880 people are now involved, of whom 28,538 are military and the remainder civilians. The number of countries which have contributed forces since the beginning is 88, and the expenditure since 1948 is \$20.7 billion, of which \$2.6 billion was for July 1, 2000 to June 30, 2001. There have been a total of 1654 fatalities, most of whom were in the Congo, Lebanon and Somalia.

The oldest mission is the one in Cyprus, put in place after the war between the Greek and Turkish communities there in 1964. It is indeed the arch-type of "peace-keeping". There hasn't been any fighting there since it was established but neither has any step towards building peace been made. Canada, a major force contributor, pulled out a few years ago in disgust on the grounds that the mission was dead in the water, achieving nothing but frustration. The UN has not been involved in preventing war between Greece and Turkey, which shadows the Cypriot dispute and which has been threatened several times. It is primarily NATO, of which both countries are members (but not Cyprus), that kept them from stumbling into open conflict. Still, Cyprus has been quiet if unreconciled.

The Arab-Israeli wars have given rise to a series of UN interventions, all of them of the observations type after a round of violence and a new set of accords. The Israelis have felt since the 1950's that the UN missions are biased against them, as

the UN General Assembly regularly voted resolutions castigating Israel and denouncing Zionism as racism. It was the UN Secretary General, U Thant, who opened the way for the six-day war in 1967, pulling out at the demand of Egyptian President Gamal Abdel Nasser, the UN force which had been sent to the demilitarized Sinai after Israel withdrew from land it captured in 1956 Suez war. U Thant took the position that the UN could only be where both sides wanted it, so he granted Nasser's request and Israel then decided it had to make preemptive war.

Now a new doctrine of "the right of humanitarian intervention" is being propounded (Bosnia and the Iraqi Kurds have been cited as examples meriting application) but this remains a controversial view. It is evident that for some time to come, unless there is a dramatic leap in the concept of international law, it will be a matter of practical case-by-case politics and strategy whether "sovereign integrity" forbidding interference or "humanitarian intervention" will be the decisive principle. National positions depend on immediate interest calculations and are not necessarily consistent, leaving grounds for the charge of double standard.

Several factors including the end of the cold war and its tendency to discipline lesser players in the ranks of the main powers, the increase of identity politics which seems to go with globalization, the "CNN" effect which provokes widespread emotional demand for intervention when TV transforms abstract distant quarrels into unbearable human suffering, have changed the international climate. Killing is killing. It's not a matter of whether it's by somebody from across a state border or by a neighbour. This old truism is making a new impact on public opinion. It is not easy to construct any moral, or legal, or even theoretical explanation of why the international organization should intervene in Bosnia and East Timor, but stand aside for NATO in Kosovo and simply ignore Chechnya, Rwanda and Tibet. But the calls for UN intervention are multiplying at the same time as the major powers are growing more reluctant to accept direct responsibility for taking a part in other people's disputes.

It has been evident for a long time that the organization is poorly equipped to respond with any effectiveness, whether the outbreak of violence is in fact between nations or within recognized states. The tendency was to rely on the usual diplomatic economy of information when the facts are embarrassing. But finally the shortcomings were too obvious and too pernicious to veil. Somalia, where bodies of American soldiers were publicly dragged through the streets, was a traumatic experience for the USA.

Bosnia provided incredibly explicit demonstrations of how far the theory of a respected United Nations force making and keeping peace was from any reality. On one occasion, two French soldiers were taken hostage and handcuffed on a bridge to show that the Bosnian Serbs could not be intimidated. In terms of their

working mandate, the most dramatic proof of its hypocritical paralysis was the time a UN armored car escorted a senior Turkish official to the airport in besieged Sarajevo. It was stopped at the Serb checkpoint where a soldier aimed his gun over the shoulder of the UN guard and shot and killed the Turk inside the vehicle. The Serb then walked away. The guard, a Frenchman, did nothing, not even challenging the murderer as an ordinary policeman would do. It was explained on his behalf that the very explicit orders of the UN mandate was that the soldiers were to use their arms only in self-defence. Since the guard was not personally threatened, he had no reason to shoot.

The absurdity of the incident somehow made it all the more outrageous since there was no issue of military capability or lack of support. The massacre at Srebrenica without any active defence by UN troops after it had been formally declared a UN “safe haven” was undeniable proof that the problem was not anecdotal accidents or fogs of war but failure of the UN peace-keeping provisions. Both the mandate and the means were getting ever more difficult and demanding and the manner of confronting them were getting worse. Sierra Leone, which somehow didn't make big international headlines though it was a particularly gruesome conflict where rebels chopped off peoples' arms and legs, was such a total fiasco that Britain finally sent in a force under its own flag to rescue some 500 UN troops who had been taken hostage. Their Indian commander wasn't talking to the other UN officers and had to be hustled home.

Secretary General Kofi Annan had been well informed for some time about the many failings and inadequacies of the various operations because, as Under-Secretary-General, he had been responsible for peace-keeping. Part of the job was to go practically cup in hand to collect enough to pay the most urgent bills after the Security Council set new tasks, and there was always a threat of simply going broke, especially after the United States began regularly holding back both its dues and the special assessments for peace-keeping. Neither unaware nor resigned, Mr Annan nonetheless couldn't persuade members to face the urgencies. He ordered a special report, appointing a ten-member high-level independent panel under the chairmanship of former Algerian Foreign Minister Lakdar Brahimi. For once a UN committee was candid.

The result of its work was delivered and made public in August, 2000, entitled Report of the Panel on United Nations Peace Operations. For the first time, an official public document made clear how far the UN was from any kind of effective capacity for the increasing number of jobs it was given to do. There are so many things wrong with the operation and organization of the peace-keeping effort that there was no use in finger-pointing and distributing blame. The report made a

long list of clear recommendations,¹ and even so, former US Ambassador to the UN Richard Holbrooke said he would give it a C plus because it couldn't give all the details of glaring faults. The headquarters staff is pitiful, 32 people overseeing 27,000 troops in the field for example and providing a minimum of coordination among the various countries which contribute troops and give them their orders.

The recommendations are far-reaching requirements and they make clear that unless their implicit spirit of putting effective operation first is established, no amount of inspiring rhetoric will advance the UN's mission of supporting peace. There are four categories of reform to be undertaken, in ascending order of importance: the efficiency of organization, the qualification of the people involved, the money available to pay them and buy their equipment, and the will to use the

¹ A summary of recommendations gives some idea of how much is at issue:

- “There are many tasks which United Nations peace-keeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence, with the ability and determination to defeat them.”
- To help strengthen a “permanent capacity to develop peace-building strategies”, the panel advises an important increase in the use of civilian police and “quick impact” civilian projects to provide the atmosphere necessary to create conditions for peace-keeping.
- “Impartiality and the use of force only in self defence” cannot mean the parties to a conflict must be treated equally, no matter how they behave. “No failure did more damage to the standing and the credibility of United Nations peace-keeping in the 1990's than its reluctance to distinguish victim from aggressor.
- UN forces should be capable of carrying out their mission and “rules of engagement should be sufficiently robust and not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers”.
- “The Secretariat must tell the Security Council what it needs to know, not what it wants to hear...”
- Before confirming a Security Council order to send force, the Council should be sure that the Secretary-General can assemble the people and material needed. States committing military units should be invited to consult in drafting the mandate.
- Better information analysis and gathering facilities are needed, earlier assemblage of various mission leaders at headquarters for coordination, an on-call unit of experienced officers should be organized (along the lines of the banned “gratis soldiers”). There are many more details about staffing and a demand that competence rather than geography and patronage should determine jobs and promotion. “Unless the UN takes steps to become a true meritocracy” it won't be able to recruit and maintain qualified people in this field.

resulting force for its real purpose. All four are essential, but it is the last one that will determine whether the idea of international peace-keeping can be made to work.

Some countries, such as Fiji, Nepal and larger, impoverished ones, are eager to contribute troops in order to earn the pay they are supposed to receive from the UN, although the organization has had to run into arrears with its bills. The US has provided troops on some occasions, but is reluctant to place them under the command of a superior officer from any other country which makes for difficulties when it puts sharp limits on its contributions. There had been in earlier days, a pool called “gratis soldiers” comprising a few hundred well-trained, well-equipped men from western countries whose costs were paid by their own states and thus could be made available as a permanent contingency core when missions had to be put together in a hurry. But even that minimum of continuity was ruled out because members of the “Group of 77” (a caucus of most of the non-western states who initially took part in the non-aligned bloc) objected on the grounds that it worked to give a preferred position to what could be a nest of imperialists.

Repeated proposals to provide a standing force, as intended in the charter, have never made any headway. There is, ironically it would seem, a “Lessons Learned” division in the Secretariat’s Department of Peace-Keeping Operations, but each mission has to be organized from scratch and the people who might have learned some lessons are seldom called upon to put them into effect. Under existing circumstances, there is simply no prospect of agreement on giving the UN Secretary-General a stand-by force to use when the Security Council decides it is necessary to intervene somewhere, so the panel didn’t bother considering what would be needed and advisable. Rather it made an impressive effort to suggest measures that are feasible and practical as things now stand, and even so compliance has been limited. Where no matter of principle stands in the way of reforms, there are still all kinds of concrete obstacles. Not much has been achieved, although there is continuing determination to move on in the right directions.

The whole UN culture, with its elaborate respect for statehood and its utopian aspirations, becomes a handicap when the task is to restrain the threat to peace. It operates on the assumption that everyone really wants peace, that they only need some help in understanding other people’s point of view, that, in effect, there are no “black hats” who are determined to win by force what they can’t negotiate, and so that a kind of angelism, nanny-ish persuasion, can suffice to put the world to rights. Nobody believes that, but to admit it isn’t so would require a quite different acceptance of how to go about making law for the world and enforcing it.

The panel report, and the beginning even of putting its warnings into effect, is an important step towards moving to the culture of law which is so widely acclaimed

and so little accepted. But the changes in the world, grossly lumped under the phrase globalization, are enhancing the sense that something more than the current machinery is needed. There isn't a "new world order", as the previous President Bush proclaimed after the Gulf War (which was not a UN, nor even a NATO operation but a US-led "coalition of the willing"). But the importance of doing better in reducing violence and spreading security is coming to be more widely appreciated. There are a great many things which actually could be done, as the report shows, and no reason to give up in desperation because the task seems to overwhelm capacity. As Ambassador Holbrooke said in a recent speech in London, "The UN is deeply flawed, but it is indispensable." There is nothing else.

Reflections on United Nations Peace Operations in Africa: The Responsibility of African States

SAMMY KUM BUO*

The intense international attention and scrutiny given the “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”¹ (generally referred to as the Brahimi Report, after its respected Chairman, former Algerian Foreign Minister and UN trouble-shooter, Lakhdar Brahimi), following its publication in August 2000 was a revealing indicator of continued worldwide interest in a subject which many thought would be relegated to the dust bin of history after the tragedies that accompanied United Nations peace keeping missions in Somalia, former Yugoslavia and Rwanda.

In transmitting the Report to Member States, Secretary-General Kofi Annan, who had commissioned its preparation for the purpose of assisting “the United Nations in conducting” peace operations “better in the future”, not only endorsed its recommendations but also asked for the “support of the General Assembly and Security Council in converting into reality the far-reaching agenda laid out in the report”.²

The response from those two important UN organs reflected the fundamental suspicions that continue to overshadow North-South relations even as East-West ties have significantly warmed with the end of the Cold War. On the one hand, the restricted 15-member Security Council, dominated by powerful countries of the North, warmly received the report and supported its recommendations.³ On the other hand, the more representative General Assembly, where the 130-member Non-Aligned group of countries of the South commands an overwhelming majority, was more cautious and even critical of many of the Report’s proposals.

* Sammy Kum Buo, a national of Cameroon, is Deputy Director for Africa in the Department of Political Affairs, in the United Nations Secretariat. The views expressed in this article are his personal opinions and do not necessarily represent the position of the United Nations.

¹ General Assembly and Security Council. Letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council transmitting the Report of the Panel on United Nations Peace Operations. (A/55/305-S/2000/809).

² *Ibid.*, p.1.

³ UN Security Council resolution S/RES/1327 (2000) dated 13 November 2000.

With the UN's world-wide peace operations⁴ estimated at nearly US\$3 billion for the year 2000-2001⁵, many Non-Aligned countries, at a time of declining resources for development aid, expressed grave apprehension over what they saw as a severe distortion of UN priorities which, in their view, should favour development objectives. Furthermore, the group, constantly wary of any risk of external interference in the internal affairs of States, objected to those recommendations in the Report calling for an enhanced UN information-gathering and planning capacity for peace operations because, in the Non-Aligned view, such a capacity would amount to unwarranted intelligence-gathering by the United Nations. It was also widely believed among developing countries that the UN peace-keeping system benefited largely the powerful countries who controlled it both at the executive and operational levels. They argued in this connection that while developing countries provided the troops, the planning, command and control, as well as the lucrative procurement responsibilities, rested largely with developed countries. It is to be noted that Western countries, which provide most of the money for both peace-keeping and development aid, have argued that securing a stable environment in which economic progress can take place, is the right order of priorities for the international community.

Taken as a whole, it can be argued that the reactions to the Brahimi Report have revealed divergences, not so much on substance, but rather on approach, detail and emphasis. The Report's basic premise, namely, that United Nations peace operations needed to be strengthened, appear to enjoy broad support. In fact, the General Assembly, in December 2000, approved a hefty 93 new posts for the UN Department of Peace-Keeping Operations (DPKO).⁶ While expected differences among States may affect the implementation of the Brahimi recommendations in their totality, there is little doubt that the international community will, nevertheless, be keenly sensitive in the future to the fundamental message of the Report in favour of a proactive improvement of the capacity of the United Nations to respond more effectively to conflict management and to threats to peace and security around the world. The challenge now is whether States will be prepared to take the measures needed to ensure that the United Nations has the means and the wherewithal to respond effectively *in every case*.

⁴ The term 'peace operations' is, for purposes of convenience, used generically in this essay to refer to any injection of military personnel under the UN umbrella be they as unarmed military observers [as was the case in UNAVEM in Angola] 'blue-helmet' peace-keepers [as in UNAMSIL in Sierra Leone or UNMEE on the Ethiopia-Eritrea border], or war-fighting troops for peace-enforcement [as was the case in UNOSOM in Somalia].

⁵ UN Department of Public Information report (DPI/1634/Rev. 18).

⁶ General Assembly A/55/713.

As is well known, the Clinton administration's Presidential Decision Directive 25 for "United States Policy on Reforming Multilateral Peace Operations" (PDD25 of May 1994), outlined a more selective US approach for approving UN peace operations. Basing themselves on PDD25, US diplomats at the United Nations, arguing that not every crisis is suitable for a peace operation, have subsequently resisted efforts or initiatives to deploy UN peace missions in every conflict zone, even when interested parties have indicated a desire for such operations, as was the case during the Congo-Brazzaville civil war in 1997 when not only the protagonists but also the international peace mediator, President Bongo, actively supported the deployment of a UN force.

Critics of the US position maintain that a selective approach is not a sound basis for determining UN responses to threats to peace because such an approach invariably leads to perceptions of partiality, discrimination or marginalization. As the UN, under the Charter, is entrusted with the maintenance of international peace and security, the Organization is expected to respond to *every* crisis situation *everywhere*. That Charter obligation distinguishes the UN role from that of individual nations motivated above all by the pursuit of national interests.

Sub-Saharan Africa, perhaps more than any other part of the world, has reason to follow the deliberations on the Brahimi Report with special interest. Indeed, the region has tragically become the best client for peace operations. Although only four of the UN's 15 current peace-keeping missions are in Africa, it is an operation in Africa, namely the UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), that holds the dubious distinction of being the largest UN peace force in the world, with over 12,000 of the UN's 43,000 troops deployed worldwide.⁷

The London-based International Institute for Strategic Studies (IISS) recently reported that three-quarters of sub-Saharan countries saw some form of armed conflict in the year 2000⁸, which led the region to account for almost two-thirds of the estimated 100,000 persons killed in civil wars around the world during that period. Those grim statistics would seem to explain why Africa has been interested in the discussions on UN peace operations. The continuing turmoil in different parts of the continent signals that this topic is likely to remain relevant for the region for some time.

African views on the subject of peace operations have presented a mixed and almost conflicting picture. On the one hand, many African leaders appear to be

⁷ The other African peace-keeping operations include the UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO); the UN Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC); and the UN Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE).

⁸ See Agence France Press (AFP) news report of 19 October 2000.

bemoaning the perceived indifference of the international community to the continent, and on the other hand, there are strong indications that some leaders are determined to pursue African solutions to African problems, including utilizing sub-regional arrangements such as ECOMOG⁹ (in Liberia and Sierra Leone) and MISAB¹⁰ (in the Central African Republic) to undertake local peace operations.

Fundamentally, however, the crux of the matter remains that Africa's seemingly interminable conflicts require effective responses with a view to restoring peace and stability to the affected areas. Despite the courageous and commendable efforts made by ECOMOG, first in Liberia, then in Sierra Leone, followed by Guinea-Bissau, and soon along the Guinea-Liberia border, it is evident that the Economic Community of West African States (ECOWAS), made up entirely of poor developing countries, lacks the resources, in particular funds and logistics, to sustain its regional peace operations independently over the long term. The certain dependence of these regional arrangements on outside funding and logistical support is sure to raise questions about the independence of such regional operations as perceptions of foreign meddling, even control, are sure to emerge and possibly affect their cohesiveness, effectiveness and viability. Moreover, the effectiveness of regional operations is further compromised when the conflicts such missions seek to address involve two or more states in the same region. Herein lie the practical limitations of the provisions of Chapter VIII of the Charter of the United Nations, in particular its Article 52, which states in part as follows:

“1. Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the purposes and principles of the United Nations.

“2. The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such arrangements or by regional agencies before referring them to the Security Council.

“3. The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the States concerned or by reference from the Security Council.”

⁹ Economic Community Military Observer Group (an inter-position force).

¹⁰ Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui (MISAB).

Given that African countries currently lack the resources for credible and sustainable efforts to restore peace in their region, recourse to the UN would appear to be their only viable option. Yet, over the past few years, many African leaders and commentators have complained bitterly of what they believe to be the marginalization of the continent within the world body, especially with respect to its treatment of African security crises. They claim that the commitment to solving African conflicts is often weaker, and essentially rhetorical, compared to the more robust attention is devoted to similar challenges elsewhere. It is pointed out that while massive quantities of resources were deployed by the United Nations in unusually rapid fashion to attend to the difficult challenges in East Timor and Kosovo, efforts to bring to full strength the UN force in Sierra Leone, a country which has witnessed perhaps the most horrific acts of violence in recent times, have continued to linger, suffering from the disinterest of many influential Member States. It is further recalled that the United Nations peace-keeping operation in Rwanda, shortly before the genocide in April 1994, described by former Secretary-General Boutros-Ghali as “one of the greatest tragedies since the Second World War”¹¹, was so small and so ill-equipped, consisting only of two battalions, that it was rendered practically ineffectual as the massive brutalities unfolded.

The best proof of Africa’s marginalization on the world stage today can be found in the fact that it is the region most in need of the United Nations. In fact, the UN is probably Africa’s most reliable partner. While it is a fact that much more can and should be done to help Africa recover from its seemingly endless cycle of destruction, the United Nations has made an important and indelible contribution, both militarily and politically, to resolving African conflicts, rebuilding shattered societies and promoting reconciliation and sustainable peace.

Few would disagree with Secretary-General Kofi Annan’s characterization of the United Nations as “unique and indispensable”. This does not imply, however, that State actors either should abdicate their responsibilities to the United Nations or hide behind the Organization when things go wrong.

It is my firm conviction that the current understandable emphasis being placed on enhancing the capacity and effectiveness of UN peace operations would largely be moot had Member States simply abided by the Charter’s principles and pursued policies aimed at improving the quality of life for their people in conditions of peace and justice. Nowhere is this assertion more evident than in post-Cold War Africa where pervasive poverty, injustice, impunity and a destructive culture of political violence appear to be taking root, as manifested by the apparent resurgence

¹¹ The United Nations and Rwanda 1993-1996.

of coups, assassinations and electoral hijackings.

As Africa's geo-strategic value has declined with the end of the Cold War, the continent has pretty much been left to fend for itself. Some Governments have responded by embarking on more inclusive and democratic governance, while others, often through brute military force, have sought to cling on to power by any means. The latter option has only led to more internal frictions and conflicts and hence to further marginalization as investors and donors have lost confidence and stayed away.

Clearly, the United Nations, true to its Charter, cannot be seen to be abandoning any country or region in crisis. Indeed, United Nations engagement in such areas is not a favour to the countries concerned, but rather the exercise of the Organization's duty under the Charter, namely to maintain international peace and security. The challenge therefore, is to ensure that the Charter's provisions are implemented equally and consistently in practice.

Africa, with only 53 of the UN's 189 Member States dominates the Organization's agenda, a striking illustration of the continent's multi-faceted needs. The Security Council, responsible for the deployment of peace operations, devotes nearly three-quarters of its time to African concerns and Secretary-General Annan has raised Africa's profile, not only within but way beyond the gates of the United Nations. To this end he has brought Africa's problems, notably conflicts, debt and AIDS, to the attention of the rich and powerful, in particular the G8 members.

Many Africans privately refer to the dramatic proliferation of activity pertaining to their continent, including UN peace operations, as essentially driven by self-interest on the part of the countries and organizations spearheading such activities. Some of them go as far as lamenting cynically that international peace operations feed on Africa's woes through the lucrative employment and procurement opportunities that crisis management entails. They point out in this connection that the lion's share of the resources allocated for African operations does not remain on the continent but is devoted to paying for international forces and civil servants. While it is statistically possible to corroborate some of these assertions, the fundamental fact remains that Africa cannot have it both ways: it cannot create the problems and invite help and then turn around to complain that those responding are benefiting one way or the other from the assistance provided. As Secretary-General Kofi Annan told African leaders at the Africa-France summit in Paris in November 1998, "Yes, we must have African solutions to African problems. But the test of those solutions must be in their results, not in their origins. What matters is not who provides a solution, but whether they provide lasting peace and equitable prosperity."

In his 1998 comprehensive report to the Security Council and the General Assembly on “The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa”¹², Kofi Annan candidly addressed the urgent need to restore and consolidate peace and security in the troubled region and outlined a strategic framework to that end. Against the background of the continued deterioration of the overall situation in Africa, he has warned Africans that to persist with the current destructive trend would be suicidal for Africans as a whole at a time when the world is certain to leave behind countries unprepared for the new era of globalization and technological innovation. Significantly, Secretary-General Annan has also emphasized that African conflicts, serious as they are, are neither ‘inevitable nor intractable’. He frequently repeats that those conflicts, as conflicts everywhere, are caused by human action and can be ended by human action. He points to “Africa’s extraordinary human and material resources, the resilience and humanity of its peoples, the growing appreciation for the rule of law” and “the education of our youth”, as offering a historic and valuable potential for a better future for the continent and enjoins all Africans to do their part to turn this potential into reality.

In the short term, Africa is likely to remain vulnerable to the conflagrations of instability leading to greater dependence on peace operations, whether mounted by regional organizations or by the United Nations. It is unlikely that Nigeria, which reportedly spent nearly US\$15 billion of its own money to support ECOMOG operations in Liberia and Sierra Leone, would be able, given its people’s growing demand for an improvement of their conditions at home, to continue to devote such large sums for regional missions. There is no other regional power in West Africa that either can match or replace Nigeria in this field. Elsewhere on the continent, the military involvement of several African countries in support of different sides in the Democratic Republic of the Congo conflict has shown not only the potential that exists to operationalize the concept of “African solutions to African problems”, but also its limits.

Clearly, Africa and its partners need to focus more on prevention. Not only is it less costly, prevention probably is the only viable long-term option for the continent, especially given the declining resources and growing disinterest to support African missions. The primary responsibility therefore rests with Africans themselves, to show the international community that Africa matters and to that end to turn a new chapter in the region and usher in a future of sound and sober leadership that

¹² Report of the Secretary-General on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa (A/52/871-S/1998/318) of 18 April 1998.

would avoid creating the need for more peace operations. The role of the international community should simply be *to assist* and not replace Africans in the discharge of their responsibilities to build just, prosperous and peaceful societies.

Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

MAURICE KAMTO*

Lancées il y a un demi siècle, les opérations de maintien de la paix ont connu une évolution rapide au cours de la dernière décennie. Le modèle classique, essentiellement militaire, d'observation du cessez-le-feu et de séparation des forces armées belligérantes par une force d'interposition des Nations Unies à l'issue de conflits armés entre Etats a progressivement fait place à une approche nouvelle en particulier depuis la fin de la guerre froide. Cette approche qui se veut plus globale a intégré au fil des années un ensemble complexe d'éléments, civils et militaires, associant leurs efforts pour édifier la paix au lendemain de guerres civiles souvent dévastatrices¹. Ainsi le maintien de la paix (*peace keeping*) s'accompagne-t-il du phénomène plus récent de consolidation ou de construction de la paix (*peace building*). Celle-ci s'entend « de l'action menée après les conflits, en vue de reconstituer des bases propres à affermir la paix et de fournir les moyens d'édifier sur ces bases quelque chose de plus que la simple absence de guerre »². La consolidation de la paix recouvre des activités aussi diverses que : la réintégration d'anciens combattants dans la société civile ; le renforcement de l'Etat de droit notamment par le biais de la formation, de la restructuration de la police et la réforme du système judiciaire et carcéral ; l'amélioration du respect des droits de l'homme ; l'assistance technique pour la réforme administrative et le développement de la démocratie, notamment par l'assistance électorale³ ; la mise en œuvre de techniques de règlement pacifique des conflits internes.

La consolidation, ou la construction de la paix, a ainsi modifié considérablement la physionomie des opérations de maintien de la paix sans pour autant que le cadre juridique de celles-ci en soit vraiment transformé. Si les compétences respectives des organes des Nations Unies en la matière (I) sont assez clairement définies par la

* Professeur Agrégé des Facultés de Droit, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques Université de Yaoundé II (Cameroun).

¹ Voir Nations Unies, *Lettres identiques datées du 21 août 2000 adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général*. Doc. A/55/305-5/2000/809, p.3, couramment appelé « Rapport Brahimi », appellation que nous utilisons dans la suite de cette étude.

² *Ibid.*

³ V. M. KAMTO, « L'ONU et l'assistance électorale », *Actes du colloque de la SADIC de Johannesburg*, 21-24 août 1995.

Charte et précisées par la pratique, les fondements juridiques (II) des dites opérations restent débattus en doctrine.

I. Compétences des organes des Nations Unies en matière de maintien de la paix

Les compétences des organes des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de règlement pacifique des différends sont à ce point interdépendants qu'il est mal aisé de les dissocier. Au demeurant, le Conseil de sécurité ne dissocie pas ses pouvoirs au titre de l'une et l'autre compétences « au point d'éviter de faire référence dans ses résolutions aux différents chapitres qui concernent ces deux compétences théoriquement distinctes, le chapitre VI pour le règlement pacifique, le chapitre VII pour le maintien de la paix »⁴. Si l'alerte des organes compétents en matière de maintien de la paix comme en matière de règlement pacifique des différends peut être donnée aussi bien par le secrétaire général des Nations Unies (art.99), tout Etat membre partie ou non à un différend, impliqué ou non dans une situation (art 35§1) que par un Etat non membre (art 35§2), le pouvoir de décider des opérations de maintien de la paix appartient à deux organes : le Conseil de sécurité dont la prééminence en la matière est incontestable, et l'Assemblée générale dont la compétence s'est affirmée en pratique.

A. Consécration du rôle principal du Conseil de sécurité par la Charte

Elle résulte de l'article 24§1 qui dispose : « Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil agit en leur nom ».

Non seulement la Charte entend de la sorte faire du Conseil de sécurité le détenteur principal du pouvoir de décision en matière de maintien de la paix parmi les six organes principaux des Nations Unies,⁵ mais encore elle établit entre les deux organes politiques que sont l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité une hiérarchie en la matière au profit de ce dernier⁶. On s'accorde à dire qu'au-delà du Conseil de sécurité en tant qu'organe, c'est à ses cinq membres permanents qu'est

⁴ Nguyen Quoc Dinh, P. Dailler, A. Pellet, *Droit international Public*, 4e ed, Paris, LGDJ, p 782.

⁵ Voir à ce sujet A. Salmon, *L'ONU et la paix. Le conseil de sécurité et le règlement pacifique des différends*, Paris, 1948, p.42.

⁶ Voir R. Degni-Segui, commentaire de l'article 24§§1 et 2, in J-P. Cot et A. Pellet *Sous la direction de la Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris/Bruxelles, Economica/Bruylant, 1985, p 452.

dévolu, en pratique, ce rôle principal en matière de maintien de la paix⁷. La délégation de pouvoirs des Etats membres au Conseil que l'on a pu analyser en une « délégation de souveraineté »⁸ répondait au souci d'efficacité que ne peut offrir dans ce domaine qu'un organe restreint répondant au souci déjà manifesté dans le Pacte de la SDN de créer une sorte de directoire mondial.

La primauté fonctionnelle du Conseil de sécurité n'emporte pas une exclusivité de sa compétence dans ce domaine. Au contraire, elle suggère l'idée d'une compétence concurrente, l'épithète « principale » qui qualifie la responsabilité du Conseil en cette matière supposant nécessairement une compétence secondaire, en l'occurrence celle de l'Assemblée générale⁹.

B. Affirmation et développement pratique du rôle de l'Assemblée générale

L'article 10 et certaines dispositions des articles 11, 14, et 35 sont libellés de telle manière que l'Assemblée générale peut y trouver un fondement à son pouvoir de décision en matière de maintien de la paix.

L'article 10 en particulier lui donne une compétence tout à fait générale lui permettant de « discuter de toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte ... » et de « formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité ».

De façon plus précise, l'article 11§2 dispose qu'elle « peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales » dont elle est saisie et faire des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité.

De même que l'article 35§3 soumet les actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention par un membre ou un Etat non membre et de nature à menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 34) aux dispositions des articles 11 et 12, l'article 14 dispose que l'Assemblée peut

⁷ Voir notam. M. Virally, « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960 » *AFDI*, 1960, p. 559 ; L.M. Goodrich, E. Hambro, A.P. Simons *Charter of United Nations, Commentary and Documents*, Columbia University Press, 1969, p. 204 ; Ch. Chaumont, « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'organisation », *AFDI*, 1965 p. 431 ; Ch. Cadoux, « L'ONU et le problème de l'Afrique australe. Evolution de la stratégie des pressions internationales », *AFDI*, 1977, p. 137 ; M. Virally, *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, (coll. U), 1972, p. 517.

⁸ M. Virally, *op cit.*

⁹ Voir en ce sens M. Flory, « L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1965, p. 450

recommander « les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation », et ce sous réserve de l'article 12.

Bien que les rédacteurs n'aient pas voulu, apparemment, limiter la compétence générale de l'Assemblée générale telle qu'énoncée à l'article 10 (cf. art. 11§4), ils n'en ont pas moins limité ses pouvoirs dans le domaine du maintien de la paix en établissant en la matière une primauté procédurale du Conseil de sécurité qui s'analyse comme une limitation *rationne temporis* de la compétence de l'Assemblée générale¹⁰. En effet, on ne peut comprendre autrement les dispositions de l'article 12§1 qui interdisent à l'Assemblée générale de faire quelque recommandation que ce soit sur un différend ou une situation, tant que le Conseil de sécurité remplit à l'égard de ce différend ou de cette situation « les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte », à moins que le Conseil le lui demande. L'Assemblée peut également examiner un différend ou une situation et faire des recommandations lorsque le Conseil l'a éliminé de son ordre du jour.

Mais, chaque fois que l'examen d'une affaire conduit à la mise en œuvre d'une action coercitive au titre du chapitre VII de la Charte, l'Assemblée doit la renvoyer au Conseil (art. 11§2) soit avant, soit après discussion, le monopole du Conseil en matière coercitive entraînant automatiquement son incompétence.

La pratique a consacré toutefois cette lecture stricte de la Charte. Si la première tentative d'immixtion de l'Assemblée dans le domaine de l'action coercitive se manifeste peu après l'institution de l'Organisation¹¹, il faudra attendre la fameuse résolution 377 (V) du 3 novembre 1950, « Union pour le maintien de la paix » couramment appelée « résolution Dean Acheson » – du nom du Secrétaire d'Etat américain qui en fut l'inspirateur – pour que soit réalisé le dépassement de l'esprit et de la lettre de la Charte à cet égard.

Par cette résolution, l'Assemblée générale a redéfini ses pouvoirs en matière de maintien de la paix. Premièrement, elle s'est reconnue le droit de suppléer le Conseil lorsque se présente une des situations relevant du chapitre VII et prévues par l'article 39, lorsque le Conseil paralysé par le veto « manque à s'acquitter de sa responsabilité

¹⁰ V. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 113

¹¹ La première tentative en ce sens fut la résolution 111 (II) du 13 novembre 1947 de l'Assemblée générale fondée sur l'article 22 de la Charte relatif à la création d'organes subsidiaires. Elle visait à faire face à la menace de blocage de l'activité du conseil par le veto de ses membres permanents. (V. Nguyen Quoc Dinh, P. Dailler, A. Pellet, *op. cit.*, p. 786). L'abus du veto se poursuivra d'ailleurs. Ch. Rousseau notait qu'entre le 1er janvier 1946 et le 31 décembre 1946, l'URSS avait utilisé 47 fois le veto (cf *Droit international public*, Tome II, Paris, Sirey, 1974, p. 577).

principale ». Deuxièmement, elle affirme que son intervention peut l'amener à préconiser des mesures collectives, « y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force en cas de besoin » ; il n'est pas douteux que soient visées ici les mesures collectives prévues aux articles 41 et 42 (chapitre VII) de la Charte. Troisièmement, pour mettre en œuvre ce mécanisme de sécurité collective, l'Assemblée générale, si elle ne siège pas, peut être convoquée en session extraordinaire d'urgence tenue dans les 24 heures à la demande soit du Conseil, à sa majorité de « procédure », donc sans que puisse jouer le veto, soit de la majorité des membres de l'Assemblée. Celle-ci crée pour les besoins de la cause deux commissions chargées, l'une de l'observation de la paix, l'autre des mesures collectives.

Inventée pour la première fois à l'occasion de la guerre de Corée¹² et rééditée dans l'affaire de Suez de 1956 (rés. 997-es-I du 02/11/56), la résolution Acheson s'est ensuite appliquée à plusieurs affaires¹³.

Il n'est pas douteux cependant que cette résolution soit en contradiction avec la lettre de la Charte : de manière flagrante avec l'article 12, surtout lorsque l'Assemblée n'est pas saisie par le Conseil ; mais aussi avec l'article 11§2 *in fine* « qui interdit à l'Assemblée de définir une « action » à propos d'une affaire de maintien de la paix »¹⁴.

Reste qu'elle est désormais bien établie au point que l'on pourrait y voir une coutume qui introduit un amendement à la Charte, même si quelques Etats importants dont la France « se sont toujours opposés à la reconnaissance de sa validité »¹⁵.

II. Fondements juridiques des opérations de maintien de la paix.

Au contraire des compétences et du pouvoir de décision en matière de maintien de la paix, les opérations de maintien de la paix (OMP) n'ont pas un fondement juridique explicite dans la Charte¹⁶. Toutefois, elles n'en sont pas formellement exclues non plus. Cependant, la pratique en la matière s'est développée, estime-t-on, en marge de la Charte¹⁷.

Cette conception traditionnelle du fondement juridique des opérations de

¹² Voir M.F. Labouz, *l'ONU et la Corée. Recherche sur la fiction en droit international public*, Paris, Presses Universitaires de Paris, 1980, p. 382.

¹³ Voir le cas cité par R. Degni-Segui in *op. cit.*, p. 457.

¹⁴ Nguyen Quoc Dinh e.a, *op. cit.* p. 911.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Voir e.a F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden, Sijthoff, 1966, pp.127 *et seq.*

¹⁷ Voir Michel Voelckel, « Quelques aspects récents de la conduite des opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1993, p. 66.

maintien de la paix est aujourd'hui dépassée à la lumière des développements récents postérieurs à la fin de la guerre froide. Le développement de l'action humanitaire des Nations Unies à la faveur de l'explosion des conflits armés non internationaux a entraîné un élargissement des missions des forces de maintien de la paix et une refondation des OMP, entendues largement, sur le chapitre VII de la Charte.

A. La conception origininaire : les OMP comme pratique « extra-constitutionnelle » des Nations Unies.

Traditionnellement, l'opération de maintien de la paix est une action non coercitive. Elle n'est pas dirigée contre un Etat. Son déclenchement est basé sur le consentement des parties et sa durée est conditionnée par le maintien dudit consentement¹⁸.

N'étant pas un procédé autoritaire de maintien de la paix, les OMP ne peuvent être menées que sur la base de recommandations acceptées par tous les Etats intéressés, en particulier celui sur le territoire duquel elles ont lieu. De là, leur « caractère consensuel »¹⁹.

Cette conception des OMP prévalait à un moment où ces opérations consistaient uniquement en l'interposition de forces, couramment appelées les « casques bleus », entre les belligérants d'un conflit armé interétatique. La présence physique de ces forces représentatives de la communauté internationale était de nature à faire baisser la tension dans les zones où un cessez-le-feu recommandé et accepté demeure précaire. Têl était, par exemple, le mandat originaire de la force de protection des Nations Unies en ex-Yougoslavie (FORPRONU) – et plus précisément en Croatie – laquelle devait aider à mettre fin au conflit opposant Serbes et Croates en s'interposant entre les belligérants et en assurant la démilitarisation de certaines zones.

Le cadre juridique de ces OMP s'est construit progressivement de façon empirique, à coups de résolutions du Conseil de sécurité et subsidiairement de l'Assemblée générale. Leur fondement juridique est donc essentiellement résolutoire, les forces des Nations Unies qui effectuent ces opérations constituent des organes subsidiaires du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale selon le cas.

Certes, on a essayé d'établir une base « constitutionnelle » fixe aux OMP en évoquant l'existence d'un introuvable chapitre VI et demi, seul à même de combiner le caractère militaire et la vocation non coercitive et donc non offensive, desdites

¹⁸ Voir notam. E. Suy, « Peace-Keeping Operations » in *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international de La Haye, Nijhoff, 1988, pp. 379-396 ; J. W. Halderman, « Legal Basis for United Nations Armed Forces », *AJIL*, 1962, p. 989.

¹⁹ Nguyen Quoc Dinh, P. Dallier, A. Pellet, *op. cit.* p. 915.

opérations²⁰. Ce raisonnement qui vise, sans doute à tort comme on le verra (*infra*, B.), à écarter systématiquement le recours au chapitre VII comme fondement des OMP présente un autre inconvénient : il cherche à donner un fondement constitutionnel unique à des situations très variées dont la plupart des auteurs considèrent que leur fondement juridique doit être déterminé au cas par cas, résolution par résolution²¹. En effet, on ne saurait envisager de manière identique l'observation d'un cessez-le-feu ou le rétablissement de l'ordre à l'appel d'un gouvernement en place, la supervision d'élection ou la construction d'un Etat de droit²².

En tout état de cause, la pratique récente des OMP montre qu'elles sont de plus en plus ancrées au chapitre VII de la Charte, en raison d'une redéfinition de leur mandat au regard des missions assignées aux forces de maintien de la paix.

B. Les perspectives actuelles : le rattachement des OMP au chapitre VII de la Charte.

Les missions des Forces des Nations Unies ont connu un élargissement à la faveur de la multiplication des conflits internes et mi-internationaux. En particulier, le nouveau mandat humanitaire qui s'est greffé en pratique aux missions traditionnelles de ces forces a introduit, paradoxalement, le chapitre VII comme fondement constitutionnel des OMP. La perspective est tout à fait nouvelle. On comprend mal le souci de certains auteurs de vouloir écarter systématiquement le recours au chapitre VII assimilé hâtivement à l'adoption de mesures coercitives. Après tout, les articles 39 et 40 de la charte prévoient bien la possibilité de prendre des mesures non coercitives consistant, soit en des recommandations (art. 39), soit en des mesures provisoires (art. 40).

Il apparaît de toute évidence que la conception traditionnelle des OMP est aujourd'hui dépassée, l'émergence de l'humanitaire dans le nouveau mandat des Forces des Nations Unies ayant profondément transformé sur le plan juridique lesdites opérations. Il n'est plus douteux que le Conseil se place désormais clairement dans le cadre du chapitre VII pour agir dans ce domaine. Cela est apparu progressivement dans diverses résolutions visant soit l'assistance humanitaire comme la

²⁰ O. Paye, « Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux », *A la recherche du nouvel ordre mondial, Tome II, L'ONU, mutations et défis*, Bruxelles, Ed. Complexes, 1993, p. 94.

²¹ Voir notam. D. Bowett, *United Nations Forces*, London, Stevens, 1964 pp. 177-178 ; R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, OUP, 1963, pp. 235-237 ; Ph. Manin, *L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix – Le respect du consentement de l'Etat*, Paris, LGDJ, 1971, p. 31.

²² Voir O. Corten et P. Klein, « Action humanitaire et chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », *AFDI*, 1993, p. 119.

résolution 688 (1991) sur l'Iraq²³, soit l'assistance démocratique comme la résolution sur Haïti.

Le pas décisif est fait avec l'adoption, les 13 août et 2 décembre 1992, des résolutions 770 et 794 du Conseil de sécurité relatives respectivement à la Bosnie-Herzégovine et la Somalie²⁴. Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil autorisait les Etats membres à user de « tous les moyens nécessaires » pour acheminer l'aide humanitaire. Non seulement son action était fondée sur le chapitre VII comme dans la résolution 688 (1991), mais elle consistait de plus en plus en une « mesure coercitive » pouvant impliquer le recours à la force. Comme on a pu le relever, la Force des Nations Unies en Somalie, plus précisément l'ONUSOM II, est devenue la première opération de maintien de la paix – ou « d'imposition de la paix » selon la terminologie du Secrétaire Général B. Boutros Ghali – « à être constituée explicitement sur la base du chapitre VII »²⁵. Cette Force était autorisée « à prendre des mesures appropriées – y compris des mesures coercitives, s'il y a lieu – pour instaurer des conditions de sécurité pour la distribution de l'aide alimentaire »²⁶. Ce précédent allait être confirmé par la résolution 836 du 3 juin 1993 par laquelle, « [a]gissant en vertu du chapitre VII de la Charte », le Conseil a autorisé la FORPRONU II à protéger les zones de sécurité dans lesquelles devait être assurée l'aide humanitaire et dans ce cadre, pour se défendre, « à prendre les mesures nécessaires, y compris en recourant à la force en riposte à des bombardements par toutes parties contre les zones de sécurité, à des incursions armées ou, si des obstacles délibérés étaient mis à l'intérieur de ces zones ou dans leurs environs, à la liberté de circulation de la FORPRONU ou de convois militaires protégés ».

La doctrine traditionnelle des OMP était ainsi battue en brèche, le Conseil de sécurité consacrant de la sorte la nouvelle doctrine qu'il avait dégagé déjà dans ses commentaires sur *l'Agenda pour la paix* présenté en 1992 par le Secrétaire Général d'alors, lorsque le Président du Conseil avait déclaré au nom de ce dernier que « dans certains cas particuliers, il peut y avoir un lien étroit qui existe entre les

²³ Voir e.a. O. Corten, P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?* Bruxelles, Bruylant, 1993, no.171 ; P.M. Dupuy, « Après la guerre du Golfe », *RGDIP*, 1991, pp. 629-631.

²⁴ Sur la résolution 794, voir notam. J.-M. Sorel, « La Somalie et les Nations Unies », *AFDI*, 1992, pp. 77 et S ; P.-M. Dupuy, « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993, p. 619 *et seq.*

²⁵ O. Corten et P. Klein « Action humanitaire et chapitre VII ... », *op.cit.*, p. 126.

²⁶ Nouveau rapport du Secrétaire général présenté conformément aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 794 (1992), Doc. S/25354, §1.

besoins critiques d'assistance humanitaire et les menaces à la paix et à la sécurité internationales »²⁷.

A vrai dire il va bien au-delà des seules mesures coercitives du chapitre VII pour consacrer un véritable droit de « légitime défense » des Forces des Nations Unies en opération, en particulier dans le cadre de l'assistance humanitaire.

Dans son Rapport sur la situation en Bosnie-Herzégovine du 10 septembre 1992, M. Boustros-Ghali précisait que « la légitime défense s'applique également aux situations dans lesquelles des personnes armées tentent par la force d'empêcher les soldats de l'ONU de s'acquitter de leurs fonctions, ce qui est particulièrement pertinent dans la situation tendue qui règne actuellement dans la zone d'opération proposée »²⁸.

La refondation juridique des OMP qui sous-tend une redéfinition extensive du mandat des Forces des Nations Unies ne va pas sans soulever des problèmes. Outre les problèmes de financement des missions désormais plus étendues²⁹ se posent d'une part la question des limites de l'utilisation du chapitre VII en cette matière, et d'autre part, celle plus complexe encore de la légalité et des conditions de la sous-traitance ou de la sub-délégation aux organismes régionaux des OMP.³⁰ Tout peut-il entrer dans le cadre des OMP ? Et les Nations Unies peuvent-elles déléguer aux organismes régionaux au sens des articles 52 et 53 de la Charte leurs missions en matière de maintien de la paix sans courir le risque d'assister dans certains cas à un détournement de leur mandat. De plus, sont-elles prêtes à assumer les conséquences découlant des OMP menées en leur nom ou pas, par ces organismes régionaux ?

Le débat reste ouvert et il est bien loin d'être facile à trancher. On peut seulement noter que le développement des OMP tant en nombre qu'au regard de leurs nouveaux mandats (assistance humanitaire, assistance administrative, assistance démocratique, etc) est le reflet d'une nouvelle conception du rôle des Nations Unies dans le monde de l'après-guerre froide : en s'attelant à la réalisation de ses buts principaux tels qu'inscrits à l'article 1er de la Charte, les Nations Unies entendent

²⁷ Cité par O. Corten et P. Klein, in *op.cit.*, p. 117.

²⁸ Doc. S/24540, §9.

²⁹ Voir à ce sujet D. Dormoy, « Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1993, pp. 131-152.

³⁰ Voir sur cette question, *Arrangements régionaux et sécurité collective*, *ARES*, vol. XV, no. 02, 1996, en particulier l'introduction de Louis Balmond, pp. 3-13 ; et L. Balmond, « L'apport des organismes régionaux à la sécurité collective », *L'Agenda pour la paix*, *ARES*, 1993-1.

à la fois diffuser et préserver certaines valeurs considérées comme essentielles et communes à la communauté internationale dans son ensemble.

C'est à la lumière de cette redécouverte par les Nations Unies de leur rôle originaire en la matière qu'il faudra apprécier les différentes facettes des OMP dans le contexte international nouveau.

Nous avons bénéficié pour ce faire du concours bienveillant de quelques spécialistes pour éclairer diverses facettes de cette activité complexe que sont les OMP. Il va sans dire que l'on ne pouvait épuiser le sujet dans les limites de l'espace offert par FORUM. Telle n'était du reste pas l'ambition.

Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies

JEAN-MARC THOUVENIN*

Pour mener à bien ses missions, l'Organisation des Nations Unies, bien qu'étant avant tout une association d'Etats, doit pouvoir compter sur la motivation, la rigueur et l'efficacité des personnels dont elle dispose. C'est tout particulièrement vrai s'agissant des opérations de maintien de la paix, dont l'expérience montre à quel point elles sont difficiles à réaliser sur le terrain. L'Organisation est du reste consciente "de l'importante contribution que le personnel des Nations Unies et le personnel associé apportent aux efforts de l'ONU dans le domaine ... du rétablissement, du maintien et de la consolidation de la paix et des opérations humanitaires"¹. Elle s'est donc depuis longtemps préoccupée de prévoir un statut spécifique à ces personnels, puisque, bien qu'ayant toujours été considérés comme des agents internationaux², ils ne bénéficient pas du statut des fonctionnaires internationaux.

En pratique, chaque opération de maintien de la paix donne lieu à la conclusion d'un accord entre le Secrétaire général des Nations Unies et l'Etat sur le territoire duquel la mission est appelée à se déployer. Cet accord³ définit le statut des forces internationales au regard du droit et des juridictions locales. Il peut éventuellement être complété d'accords conclus entre les Etats membres des Nations Unies fournissant des contingents de soldats, et l'Etat hôte. Chaque accord est bien évidemment différent, mais on y trouve généralement traitées les questions touchant par exemple à l'identification des forces, à leur liberté de mouvement, aux règles relatives aux échanges économiques et financiers, à l'emploi de personnel civil sur place. Les membres des forces des Nations Unies doivent en principe respecter les lois et autres réglementations locales, sauf si le statut en dispose autrement. Toutefois, des immunités d'exécution et de juridiction sont généralement prévues au profit du personnel dans l'exercice de ses missions. En outre, chaque contingent relève normalement de la compétence exclusive de son Etat d'origine en ce qui concerne

* Professeur à l'Université d'Amiens.

¹ 3ème considérant du préambule de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, du 9 décembre 1994.

² La Cour internationale de Justice dans l'avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* a considéré comme tel: "quiconque, fonctionnaire ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci", *Rec. C.J.*, 1949, p. 177.

³ Statute of Force Agreement (SOFA) dans sa qualification anglaise.

les infractions au droit pénal commises sur le théâtre des opérations, sauf si elles sont sans rapport avec la mission.

La conclusion d'un accord portant statut des forces est parfois tardive, voire impossible. C'est pourquoi un "modèle" a été adopté le 9 octobre 1990⁴. Il sert non seulement de modèle, mais, en vertu de la résolution 52/12 B de l'Assemblée générale des Nations Unies, il peut s'appliquer à titre provisoire lorsque des forces de maintien de la paix sont envoyées sur le terrain alors que la conclusion d'un accord spécifique n'a pas encore été possible⁵.

A vrai dire, les questions techniques relatives aux immunités, au droit applicable et aux autorités judiciaires compétentes ne sont pas celles qui ont jusqu'à présent posé les plus gros soucis aux Nations Unies. Des difficultés inédites sont cependant apparues depuis le début des années 1990, à la faveur de la création des tribunaux pénaux internationaux dans les cadres de l'ex-Yougoslavie ou du Rwanda. La question s'est alors posée de savoir si les personnels des forces des Nations Unies, souvent premiers spectateurs des actes que ces tribunaux sont en charge de juger, peuvent être contraints de comparaître à titre de témoin.

Le premier cas date de 1997, dans le procès de Jean-Paul Akayasu. A l'initiative de la défense, la Chambre de première instance du Tribunal pénal pour le Rwanda a cité à comparaître le Général canadien Dallaire, qui commandait la MINUAR à l'époque du génocide. Il est vrai qu'en l'espèce la question n'a guère soulevé de difficultés: d'un côté le Gouvernement canadien ne s'y est pas opposé, et de l'autre, le Secrétaire général des Nations Unies a levé l'immunité du Général dans une décision du 13 janvier 1998⁶. Mais il est douteux que ce cas puisse faire jurisprudence, car il n'est pas certain que l'immunité, à supposer sa levée refusée, aurait pu développer ses effets. Pour la Chambre d'appel du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie:

“un responsable officiel (par exemple un général) agissant en qualité de membre

⁴ A/45/594.

⁵ La résolution A/Res/52/12 du 9 janvier 1998 indique, en son article 7, que l'Assemblée: “Endorse the recommendation that the Security Council, in establishing a peacekeeping operation in the future, should prescribe a time-frame for the conclusion or the status-of-forces agreement between the United Nations and the host Government for the operation in question and that, pending the conclusion of such an agreement, a model status-of-forces agreement should apply provisionally unless otherwise agreed by the parties concerned, and invites the Security Council to consider the matter”.

⁶ Voir sur ce point H. Ascensio et R. Maison, “L'activité des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (1995-1997) et pour le Rwanda (1994-1997)”, *AFDI*, 1997, pp. 368 *et seq.*, p. 383.

d'une force internationale de maintien ou d'imposition de la paix ..dans l'exercice de ses fonctions officielles ... devrait être considéré comme une personne agissant à titre privé.(...) par conséquent, il doit témoigner, sous réserve du respect des conditions stipulées dans le Règlement⁷.

La Chambre d'appel a donc jugé que lorsqu'ils sont appelés à la barre des témoins des tribunaux pénaux internationaux, les personnels participant à des opérations de maintien de la paix ne comparaissent pas en tant que tels, et donc en tant qu'agents des Nations Unies, mais comme le feraient des personnes privées⁸. A ce titre, ils ne bénéficient d'aucune immunité, et doivent déférer aux convocations. En pratique, en application de l'article 98 de son Règlement de procédure et de preuve, le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie n'hésite alors pas à ordonner la comparution d'office de militaires ayant participé aux opérations des Nations Unies, tout en bornant strictement leurs auditions à ce qui est nécessaire au Tribunal⁹. Cette pratique, un temps fort contestée, ne semble plus soulever de difficultés.

C'est finalement la question plus générale du statut des forces des Nations Unies en tant que telles qui aura suscité le plus de complications. Elle a d'ailleurs pris une coloration dramatique depuis que les opérations de maintien de la paix se sont multipliées et complexifiées, et que, par conséquent, les casques bleus se sont trouvés surexposés à des dangers multiples et nouveaux, non plus en tant que témoins mais en tant qu'acteurs. La question de leur statut s'est alors élargie, à travers la problé-

⁷ Affaire IT-95-14-AR108bis, Le Procureur c. Blaskic, 29 octobre 1997, arrêt relatif à la requête de la république de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II du 18 juillet 1997, p. 37, par. 50.

⁸ Pour une critique de cette solution, voir notamment Jean-Michel Favre, "Le mécanisme du Subpoena dans la jurisprudence du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie", *AFDI* 1997, pp. 403 *et seq.*, p. 425.

⁹ Les autorités françaises se sont pendant un temps vivement opposées à l'idée d'une comparution des militaires français devant le TPIY, craignant des dérives de "justice spectacle". Mais devant le sérieux et la rigueur du Tribunal, la France s'est par la suite montrée plus conciliante et dans l'affaire Blaskic par exemple, la Chambre de première instance a pu faire témoigner le Général Morillon (Décision de la Chambre de première instance I, aff. IT-95-14-T, 25 mars 1999). La Chambre a d'ailleurs pris soin de rappeler les conditions dans lesquelles se déroulent ces auditions, dans sa décision du 3 mars 2000. Elle a indiqué qu'elle avait, pour chacun des témoins, précisé "la date et les modalités de leur déposition ainsi que les mesures de protection dont ils bénéficieraient et les sujets sur lesquels ils étaient invités à témoigner. A ce titre, il convient de noter qu'une procédure a été établie permettant d'assurer une déposition libre, mais non pré-rédigée du témoin, tout en garantissant l'égalité des parties qui se sont vues accorder un temps équivalent pour poser leurs questions, celles-ci étant limitées au champ de la déposition initiale des témoins et précédant, en fait, celles des juges".

matique de la protection des personnels de maintien de la paix d'une part (A), celle de leur soumission au droit international humanitaire d'autre part (B).

A. Protection des personnels des opérations de maintien de la paix

Les graves incidents qui ont affecté la sécurité des personnels des opérations de maintien de la paix (ci-après, OMP) à partir du début des années 1990 ont conduit l'Assemblée générale des Nations Unies à voter la résolution 45/59 du 17 février 1995, adoptant la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé du 9 décembre 1994.

La Convention s'applique sans conteste aux OMP menées par les Nations Unies, et bénéficie notamment au personnel militaire déployé par le Secrétaire général¹⁰. Son objet premier n'est cependant pas tant d'établir un statut de ces personnels que de garantir que des sanctions appropriées seront décidées à l'encontre des responsables des agressions dont ils sont victimes. De ce point de vue, et si l'on met à part les articles 7 et 11 posant l'obligation pour les Etats parties de coopérer pour assurer la sécurité des agents de l'ONU, ainsi que l'article 8, consacré à l'obligation qu'ont les parties de relâcher les personnels des OMP qu'ils auraient capturés alors qu'ils étaient dans l'exercice de leurs fonctions, la Convention apparaît moins orientée autour de la protection qu'autour de la pénalisation de certaines infractions commises contre les forces onusiennes.

L'article 9 prévoit d'ailleurs que les Etats parties doivent établir dans leur droit interne des règles rendant pénalement répréhensible le fait d'assassiner, d'enlever, ou de priver de liberté un membre du personnel des Nations Unies, ou de porter atteinte à sa personne¹¹; de porter atteinte aux locaux officiels, domiciles et moyens de transport des personnels, de façon à les mettre en danger¹²; de menacer ou de tenter d'accomplir de tels actes¹³; d'en être initiateur ou de s'en rendre complice^{14, 15}. L'article 10 pose les règles de compétence en matière de répression de ces actes, en

¹⁰ Art. 1er, alinéa a.

¹¹ Art. 9, alinéa a.

¹² Art. 9, alinéa b.

¹³ Art. 9, alinéas c et d.

¹⁴ Art. 9, alinéa e.

¹⁵ Il faut ajouter que le statut de la Cour pénale internationale résultant de la Convention de Rome de juillet 1998 qualifie de crimes de guerre, induisant la compétence de cette juridiction: "le fait de lancer des attaques délibérées contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil" (art 8, par. 2, alinéa b) iii)).

reconnaissant juridiction à cet égard tant à l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou dont ce sont des ressortissants, ou des résidents apatrides qui sont en cause¹⁶, qu'à l'Etat de nationalité de la victime¹⁷, ainsi qu'à l'Etat victime d'une pression à travers l'acte commis contre un membre d'une OMP. De là, est retenue la règle classique selon laquelle l'Etat compétent sur le territoire duquel se trouve le présumé responsable doit le juger ou l'extrader¹⁸. L'action pénale exercée par l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise doit évidemment être menée à bien avec diligence¹⁹, et le procès, s'il y a lieu, doit être équitable²⁰. En cas de non jugement sur place, la Convention facilite en tout état de cause la procédure d'extradition, en s'affirmant comme constituant une base juridique à l'extradition en ce qui concerne les infractions contre les personnels des Nations Unies, dans l'hypothèse où un Etat subordonnerait une telle décision à l'existence d'un traité spécifique²¹. Par ailleurs, une obligation de coopération pour que soient effectivement réprimées les infractions est posée, comprenant notamment des échanges de renseignements ou d'éléments de preuve²².

Le droit international humanitaire est évoqué à l'article 20, alinéa a, de la Convention, lequel dispose que rien dans celle-ci "n'affecte l'applicabilité du droit international humanitaire et de normes universellement reconnues en matière de droits de l'homme consacrés dans des instruments internationaux en ce qui concerne la protection des opérations des Nations Unies ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit et lesdites normes". Mais précisément, la question de savoir dans quelle mesure le personnel des Nations Unies est soumis au droit humanitaire a fait l'objet de longues controverses.

B. Les personnels des OMP et le respect du droit international humanitaire

Même si le CICR réclame depuis longtemps la reconnaissance claire par les Nations Unies que leurs personnels n'échappent pas au droit des conflits armés²³, il faut

¹⁶ Art. 10, par. 1 et art. 10, par. 2, alinéa a.

¹⁷ Art. 10, par. 2, alinéa b.

¹⁸ Art. 10, par. 4.

¹⁹ Art. 12.

²⁰ Art. 17.

²¹ Art. 15, par. 2.

²² Art. 12, 13, 16, 18.

²³ Dès la première opération de maintien de la paix, la FUNU en 1956, le CICR avait demandé au Secrétaire général de s'assurer du respect des conventions de Genève par les forces d'urgence mises à la disposition des Nations Unies. En 1965, lors de la XXème

reconnaître que la question n'avait jusqu'à récemment pas suscité suffisamment d'intérêt pour entraîner une profonde réflexion. On peut le comprendre dès lors que les opérations de maintien de la paix ne sont dans leur principe pas coercitives, et n'impliquent donc pas l'emploi de la force. Par conséquent, la question de l'application du droit des conflits armés ne se pose *a priori* pas²⁴.

Elle prend une toute autre dimension dès lors que les forces onusiennes sont engagées dans des actions coercitives. Elles sont alors exposées à des risques de dérapages, dont on soulignera qu'ils ne sont pas uniquement théoriques, comme en atteste l'inculpation de neuf militaires du contingent canadien en Somalie pour des méfaits commis à l'encontre de la population²⁵. Il découle de la pratique que dans ces cas, le droit international humanitaire s'impose presque naturellement parmi les sources matérielles du droit applicable, sans toutefois que son "applicabilité directe" aux Nations Unies soit clairement admise.

C'est ainsi que lors de l'intervention en Corée, les Etats-Unis ont fait savoir au Secrétaire général des Nations Unies que les Forces des Nations Unies placées sous leur commandement avaient reçu pour instruction d'observer à tout moment les quatre Conventions de Genève de 1949 ainsi que les parties pertinentes de la quatrième Convention de La Haye de 1907, tout comme d'autres principes du droit international non précisés²⁶.

Sur la base de ce précédent, des solutions identiques ont par la suite été reprises à propos d'opérations de maintien de la paix dans le cadre desquelles le recours à la force en cas de légitime défense était envisagé. Ainsi, pour la FUNU, l'ONUC, et la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, le Secrétaire général des Nations Unies a inscrit, dans les Règlements de ces Forces, la règle selon

conférence internationale de la Croix-Rouge, à Vienne, le CICR adopta la XXVème résolution, dite "application des conventions de Genève par les forces d'urgence des Nations Unies", qui recommande que soient conclus des accords afin d'assurer que les forces armées mises à disposition des Nations Unies observent les règles des conventions de Genève. Par la suite, le CICR a constamment réitéré sa position. Voir notamment sur ce point Anne Ryniker, *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies*, quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, no. 836, pp. 795-805.

²⁴ Ralph Zacklin, "Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU", in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Sfdi, Colloque de Rennes, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 191-199, p. 196.

²⁵ *Ibid.*, p. 198; Ray Murphy, *International Review of the Red Cross*, no. 840, pp. 953-968, cite en exemple l'affaire *R v. Brocklebank*, Court Martial Appeal Court of Canada, (1996), 134 DLR (46th) 377.

²⁶ Lettre du 5 juillet 1951 adressée par le représentant des Etats-Unis au Secrétaire général (S/2232).

laquelle “la Force observe les principes et l’esprit des conventions internationales générales applicables à la conduite des personnels militaires”²⁷. Par la suite, la même mention a été incluse dans le modèle d’accord entre l’ONU et les Etats membres qui fournissent les contingents des OMP²⁸, ainsi que dans la plupart des accords sur le statut des forces signés avec les Etats hôtes²⁹.

Cette approche minimaliste consistant pour les Nations Unies à ne s’engager à respecter que “les principes et l’esprit” du droit humanitaire a été vivement combattue par le CICR, pour qui ce sont bien les règles du droit positif pertinent qui s’appliquent aux Nations Unies. L’Organisation a toutefois longuement campé sur ses positions, considérant que ces règles ne peuvent lui être directement opposables, notamment dans la mesure où, d’une part, elle n’est pas partie aux conventions de Genève et, d’autre part, elle ne saurait être qualifiée de partie à un conflit au sens desdites conventions³⁰.

Depuis le début des années 1990, le CICR a accentué ses pressions. Il a organisé, en 1994, un symposium sur l’action humanitaire et les OMP, ainsi que, par la suite, diverses réunions d’experts, pour aboutir à la formulation d’un texte résumant les règles du droit international humanitaire qu’il estime applicables aux Nations Unies. Ce texte a été remis au Secrétaire général de l’Organisation Nations Unies en mai 1996³¹.

Une autre pression, indirecte celle-ci, a été exercée par la Cour internationale de Justice, à travers son avis consultatif de 1996 sur la *licéité de la menace et de l’emploi de l’arme nucléaire*³². La Cour a considéré “qu’un grand nombre de règles de droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont (si) fondamentaux pour le respect de la personne humaine ... (elles) s’imposent d’ailleurs à tous les Etats, qu’ils aient

²⁷ Voir R. Zacklin, *op. cit.*, p. 197.

²⁸ A/46/185 du 23 mai 1991.

²⁹ Anne Ryniker, *op. cit.*, observe que certains des accords les plus récents consacrent une formule plus précise, en indiquant que les forces des Nations Unies respectent non seulement “les principes et l’esprit”, mais plus spécifiquement “les principes et les règles” des conventions internationales du droit des conflits armés. C’est le cas des accords relatifs à la MINURSO et à la MINURCA.

³⁰ Voir sur ce point notamment L. Condorelli, A.M. LA Rosa, S. Scherrer (eds.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Actes du Colloque international à l’occasion du 50ème anniversaire de l’ONU, Pedone, Paris, 1996; C. Emmanuelli, *Les actions militaires de l’ONU et le droit international humanitaire*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1995.

³¹ Sur ce point, voir Anne Ryniker, *op. cit.*

³² Avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace et de l’emploi de l’arme nucléaire.

ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier³³.

La position traditionnelle de l'Organisation des Nations Unies sur l'inopposabilité de ce droit à ses forces engagées dans des OMP en ressort nettement affaiblie, ce qui n'est sans doute pas étranger au changement d'attitude du Secrétaire général des Nations Unies sur le problème. Celui-ci a en effet édicté, dans une circulaire du 6 août 1999, "les principes et règles fondamentales du droit international humanitaire applicables aux forces des Nations Unies qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU"³⁴. Il s'agit d'une sorte d'acte général de transposition des conventions internationales pertinentes, pour les rendre applicables aux personnels des OMP en tant que tels³⁵.

On peut en présenter un bref commentaire en indiquant que les règles et principes énoncés dans la circulaire sont applicables aux forces des Nations Unies dans la mesure où elles participent activement aux combats dans des situations de conflit armé. La circulaire concerne donc les OMP lorsque l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense. Elle prescrit, pour l'essentiel, que la violation du droit international humanitaire par les membres du personnel militaire d'une OMP est passible de poursuites devant les juridictions nationales compétentes³⁶; que les civils, ainsi que leurs biens, ne doivent faire l'objet d'aucune attaque, et même être protégés, sauf si eux-mêmes participent aux hostilités³⁷; que certains moyens et méthodes de combat sont reconnus comme prohibés, ce qui comprend notamment l'utilisation de certaines armes de combat et autres méthodes qui causent des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel, ou qui causent des souffrances inutiles. Le patrimoine artistique, architectural ou historique doit être préservé³⁸. Les civils et personnes hors de combat doivent être traités avec humanité, et de façon non discriminatoire³⁹, et les femmes et les enfants doivent être tout particulièrement protégés et respectés. Les prisonniers bénéficient des

³³ *Rec. CIJ*, 1996, par. 79, p. 35.

³⁴ Circulaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, SONT/SGB/1999, 6 août 1999.

³⁵ On peut rappeler que ces personnels restent par ailleurs toujours soumis au droit de leur Etat d'origine, et donc aux conventions internationales auxquelles ces Etats sont liés. Ce point est d'ailleurs rappelé à l'article 2 de la circulaire du Secrétaire général.

³⁶ Art. 4.

³⁷ Art. 5.

³⁸ Art. 6.

³⁹ Art. 7.

protections posées par la troisième convention de Genève de 1949⁴⁰, et les blessés, malades, personnels médical et de secours, bénéficient également de protections⁴¹.

On pourra s'interroger sur la portée juridique de la circulaire du 6 août 1999⁴². En tout état de cause, elle consolide tant la pratique que *l'opinio juris* relative au respect dû par les forces des OMP au droit humanitaire, et relève ainsi du processus coutumier évoqué par la Cour internationale de Justice dans son avis sur la *licéité de la menace et de l'emploi de l'arme nucléaire*. Elle contribue également à normaliser le statut international des personnels des OMP qui, décidément, ne peuvent être considérés comme évoluant dans un improbable "vacuum juridique"⁴³.

⁴⁰ Art. 8.

⁴¹ Art. 9.

⁴² Anne Ryniker, *op. cit.*, considère qu'il s'agit d'un texte administratif qui n'a pas de force contraignante, et qui, en définitive, apparaît surtout comme un très bon outil de formation des personnels engagés dans les OMP. Une position moins tranchée peut cependant être soutenue, selon laquelle le texte du Secrétaire général, en tant qu'acte unilatéral de l'Organisation, lui est opposable, et pourrait donc éventuellement être invoqué devant les juridictions internationales.

⁴³ D. Shraga, "The United Nations as an actor bound by international humanitarian law", in Condorelli, La Rosa, Scherrer, *op. cit.*, p. 35.

Peacekeeping operations in Asia: Justice and UNTAET

MOHAMED OTHMAN*

In this article we examine a United Nations peacekeeping operation from the perspective of justice. We attempt to highlight the role, contribution and challenges of a peacekeeping operation that has a transitional mandate of democratic governance, as well as a military component. This centers on the experiences of the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET). The only one of two peacekeeping operations in Asia.¹

Initial UN establishment

The first marked United Nations presence in East Timor began with the establishment by the UN Security Council, of the United Nations Mission in East Timor (UNAMET) on 11 June 1999, charged with the task of organizing and conducting a popular consultation in order for East Timorese to decide whether they accepted or rejected the proposed special autonomy for East Timor within the Unitary State of the Republic of Indonesia.² Following the voting which took place on 30 August, the UN Secretary General announced on 4 September 1999, that 344,580 or 78.5 per cent voted to reject the proposed special autonomy, and 94,388 or 21.5% voted to accept it.³ Immediately following the announcement of these results, an orchestrated campaign of violence erupted throughout East Timor. Pro-integration militias conducted organized, coordinated operations through all the populations centers, ransacking towns and forcibly displacing hundreds of thousands of East Timorese internally and to West Timor.⁴ Militia members perpetrated acts of

* General Prosecutor for East Timor, United Nations Transitional Administration in East Timor. LLB (Hons) Dar-es-salaam, MA (International Relations) (Geneva), formerly Chief of Prosecutions, International Criminal Tribunal for Rwanda. The views expressed are solely those of the author and are not those of the UN or any other Organization he may be associated with.

¹ The only other peacekeeping operation in Asia is UNMOGIP, the United Nations Military Observer Group in India and Pakistan, deployed in January 1949 to supervise in the State of Jammu and Kashmir, the cease-fire between India and Pakistan. See U.N.S.C. Res.47 (1948); 21 April 1948, S.C. Res. 91 (1951); 30 March 1951, S.C. Res. 209 (1965), 6 Sept. 1961.

² UN SC Res. 1246 (1999) 11 June 1999, For a background on the political consultation process, See: The United Nations and East Timor. Self-determination through popular consultation, UN, DPI, NY, August 2000.

³ *Ibid.*, par. 64.

⁴ *Ibid.*, par. 67.

violence in full view of heavily armed police and military personnel who stood by, watched or actively assisted the militia.⁵ There was “strong prima-facie evidence” of international humanitarian law abuses.⁶

Violence and the UN response: INTERFET

On 15 September 1999, the Security Council determined that the situation in East Timor constituted a threat to peace and security, and acting under Chapter VII of the Charter authorized the establishment of a multinational force under a unified command structure to restore peace and security, to protect and support UNAMET, and with force capabilities, to facilitate humanitarian assistance operations, and authorized the States participating in the multinational force to take “all necessary measures” to fulfil its mandate.⁷ The Council further invited the Secretary General to plan and prepare for a United Nations transitional administration in East Timor, incorporating a United Nations peacekeeping operation.

An Australian led international force, the International Force in East Timor (INTERFET) was deployed on 20 September 1999, and comprised at its peak, forces from twenty-two (22) Member States. The deployment of this force to assist in restoring peace and security in East Timor was vital for the protection of human rights of East Timorese, and helped to halt the systematic violence carried out by pro-integration militia groups and elements of the Indonesian Security forces.⁸

The imperative of probing gross human rights violations led the Secretary General, to establish an international commission of inquiry in order to gather and compile systematically information on human rights violations and acts which might constitute breaches of international humanitarian law committed in East Timor since 1 January 1999. Based on information and evidence furnished to it, the Commission opined that ultimately the Indonesian army was responsible for the intimidation, terror, killings, and other acts of violence experienced by the people of East Timor before and after the popular consultation.⁹ The evidence

⁵ Report of the High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in East Timor, Commission on Human Rights, 4th Special Session, par. 16, 23-24 Sept. 1999; Report of the Security Council Mission to Jakarta and Dili, 8 to 12 Sept. 1999, S.C. Doc.S/1999/976, par. 19, 14 September 1999; “the Indonesia authorities were either unable or unwilling to provide the proper environment for the peaceful implementation of the 5 May Agreement, par. 19, *ibid.*

⁶ Par. 21, Report of the Security Council Mission to Jakarta and Dili, *ibid.*

⁷ *Ibid.*, par. 12.

⁸ Report of the High Commissioner for Human Rights, *supra*, par. 50.

⁹ Report of the International Commission of Inquiry in East Timor to the Secretary General, U.N.G.A., 54th session, UN Doc. A/54/726, S/2000/59, par.140, 31 Jan. 2000.

gathered clearly demonstrated a pattern of serious violations of fundamental human rights and humanitarian law.¹⁰ It further stated that human rights and international humanitarian law violations in East Timor were directed against a decision of the United Nations Security Council acting under Chapter VII of the Charter and were contrary to agreements reached by Indonesia with the United Nations to carry out that Security Council decision.¹¹

Simultaneously with the post-ballot violence, the civil administration in East Timor crumbled and the judiciary, including the Court system ceased to exist. The vacuum created by the departure of Indonesia, the need to permanently restore law and order and to re-establish authority, led the Secretary General to propose on 4 October the establishment of the United Nations Administration in East Timor (UNTAET). It is significant to note that between the resurgence of violence on 4 September 1999, and the full establishment of UNTAET there was a complete vacuum of administrative authority, of policing and justice.¹² On 25 October 1999, the Security Council decided to establish UNTAET and granted it the power to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice.¹³ It also mandated it to provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor, establish an effective administration, support capacity-building for self governance and assist in the establishment of conditions for sustainable development.

The Security Council also decided that UNTAET's structure would have as its main component a governance and public administration component, which would include an international police element with a strength of up to 1,640 officers, a humanitarian assistance and emergency rehabilitation component, and a military component, with a strength of up to 8,950 troops, including up to 200 military observers. An arching feature of UNTAET's mandate is the authority given to the Transitional Administration to take *all necessary measures* to fulfil its mandate.¹⁴

¹⁰ *Ibid.*, par. 142.

¹¹ *Ibid.*, par. 147.

¹² Report of the Secretary General on the United Nations Transitional Administration in East Timor, UNSC Doc. S/2000/53, par.3, 26 Jan. 2000.

¹³ UNSC Res.1272 (1999), adopted by SC, 4057th meeting, 25 Oct.1999.

¹⁴ Cf. UN SC Res. 1264 (1999), par. 3, "authorizes the States participating in the multinational force to take all necessary measures to fulfil this mandate", *supra*.

Peacekeeping and justice

(a) *Re-establishment of law and order*

The reestablishment of law and order throughout the territory was accomplished by INTERFET in a short span of time. In its initial deployment phase, it encountered only sporadic resistance and was able to assume control over most of East Timor without significant use of force.¹⁵ The force which apprehended pro-integration militia suspects exercised arrest and detention powers. The International Committee of the Red Cross had full access to the detainees, whose treatment was exemplary.¹⁶ These policing functions were handed over in mid January 2000 to the United Nations civilian police (Civpol) and the East Timor judiciary.

Another aspect of peacekeeping operations envisioned under SC res.1272 (1999) is the maintenance of security. In situations where crisis and conflict resulted in massive refugees exodus across borders, and where paramilitary or militia elements are present and control refugees populations (e.g. the *interahamwe* among the Rwandan refugees population in Democratic Republic of Congo, or pro-integration militia in West Timor) peacekeeping forces at frontier posts provide the requisite front against cross border military expeditions. The permanent restoration of law and order arising out of these situations is not only the responsibility of the peacekeeping forces, but also requires action by the host State in which the refugees are camped.¹⁷ In the context of East Timor, armed incursions by pro autonomy militiamen based in West Timor constitute a violation of the latter's territorial integrity. Peacekeeping forces, which are an integral part of UNTAET's military component provide border security, guard against cross border criminality and prevent hostile military actions by militiamen inside East Timor. This peacekeeping role is central in a world constituted primarily of and by territorially organized States.¹⁸

(b) *Fundamental Laws*

The fulfillment of UNTAET's mandate confided in the Transitional Administrator, the power to enact laws and regulations and to amend, suspend or repeal existing

¹⁵ Report of Special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, the Special rapporteur on the question of torture and the Special rapporteur on violence against women, its causes and consequences, of the Commission of Human Rights, in Situation of Human rights in East Timor, Note of the Secretary General, UNGA, 54th session, Agenda item 116 (c) par. 66, 8 Dec. 1999

¹⁶ *Ibid.*, par. 67.

¹⁷ See SC Res. 1319(2000).

¹⁸ McDougal, M.S., "Jurisdiction", *Naval War College International Legal Studies*, Vol. 62, 1980, p. 639.

ones.¹⁹ From 27 November 1999 to 31 December 2000, UNTAET promulgated over thirty regulations on governance, fiscal, monetary, public and civil administration, judicial, land and property and on other matters vital to enabling East Timor's administrative, economic, financial and judicial resuscitation. Fundamental for the administration of justice is the regulation on the organization of the Courts in East Timor, which provides for the independence of the judiciary, jurisdiction, applicable laws, and organization of the Courts.²⁰

Any fair and sound judicial system must be based on, and ought to apply laws compatible with internationally recognized human rights standards, now enshrined in numerous international conventions.²¹ With regard to applicable laws in East Timor, UNTAET decided that the laws applied in East Timor prior to 25 October 1999, shall be applicable in so far as they do not conflict with universally recognized human rights standards, the fulfillment of UNTAET's mandate under SC Res. 1272 (1999), or the present or any other regulation or directive issued by the Transitional Administrator.²² A number of security laws considered incompatible with the above standards were abolished on 27 November 1999.²³

With regard to accountability for serious international humanitarian law violations, the regulation on the establishment of Panels with exclusive jurisdiction over serious criminal offences authorizes the prosecution of crimes against humanity and war crimes for which universal jurisdiction applies, as well as the specific offences of murder and rape under the penal code of Indonesia, if committed between 1 January and 25 October 1999.²⁴ The regulations mirrors to a large extent the Statute

¹⁹ UNSC Res. 1272 (1999), par. 6, *supra*.

²⁰ Reg. No.2000/11, On the Organization of Courts in East Timor, UNATET/REG/2000/11, 6 March 2000.

²¹ The most compelling are the International Covenant on Civil and Political rights of 16 Dec. 1966 and its Protocols, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 16 Dec. 1966, the Convention on the Elimination of All Forms of racial discrimination of 21 Dec. 1965, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 17 Dec. 1979, the Convention Against Torture and other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment of 17 Dec. 1984, and the International Convention on the Rights of the Child of 20 Nov. 1989. To these must be added the abundant regional instruments on human rights.

²² Sec. 3, UNTAET Reg. No. 1999/1, UNTAET/REG/1999/1, 27 Nov. 1999.

²³ These include the Indonesian Law on Anti-Subversion, the Law on National Security, the Law on National Protection and Defence, the Law on Mobilization and Demobilization, and the Law on Defense and Security. See, sec. 3.2, UNTAET Reg. No.1999/1, *ibid*.

²⁴ Reg. 2000/15, On the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences, UNTAET/REG/15, 6 June 2000.

of the International Criminal Court as regards the definitions of the crimes of genocide, crimes against humanity, and war crimes, the general principles of criminal law (*ne bis in idem*, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*), individual criminal responsibility, responsibility of commanders and superiors, grounds for excluding criminal responsibility, etc.

(c) Accountability for international humanitarian law violations

Accountability for serious human rights violations is significant for the establishment of the rule of law.²⁵ Both UNSC Res. 1264 (1999) and Res. 1272 (1999) had expressed concern at reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law had been committed, and stressed that persons committing such violations bear individual responsibility. The later resolution went further. It expressly demanded that those responsible be brought to justice.²⁶ Reporting to the UN Human rights Commission on the human rights situation in East Timor, the UN High Commissioner for Human rights emphasized that “it has become widely accepted principle of contemporary international law and practice that wherever human rights are being grossly violated, the international community has a duty to do its utmost, as a matter of the greater urgency, to help provide protection to those at risk; that the international community should help bring relief and assistance to those in need; that the facts must be gathered with a view to shedding light on what has taken place and with a view to bringing those responsible to justice; and that the perpetrators of gross violations must be made accountable and justice must be rendered to the victims”.²⁷ Tolerating impunity for those guilty of these shocking violations would be a betrayal of everything the United Nations stands for regarding the universal promotion and protection of human rights.²⁸

Efforts to bring to justice perpetrators of serious crimes committed in East Timor were envisioned on two parallel tracks – in East Timor and in Indonesia.²⁹ The accountability favored by the Security Council in SC Res. 1272 (1999) and 1319 (2000) was one of domestic prosecutions in both countries. The acceptable view was that the setting up of any international tribunal would be conditional to

²⁵ Question of East Timor, Progress Report of the Secretary General, UN Doc. A/54/654, UNGA, 54th session, Agenda item 96, par.42, 13 Dec. 1999.

²⁶ Paragraph 16, UNSC Res. 1272 (1999), *supra*.

²⁷ Report of the High Commissioner for Human rights, *supra.*, par. 4.

²⁸ *Ibid.*, par. 48.

²⁹ Report of the Security Council Mission to East Timor and Indonesia, UN S.C. Doc. S/2000/1105, par. 28, 20 Nov. 2000.

prosecution by Indonesia of those responsible for the mass violence in East Timor.³⁰ Security Council Member States have urged Indonesia to move ahead on the process of accountability with appropriate urgency, given the noticeable slow progress.³¹ The official word from the Government of Indonesia has been that of reaffirming its commitment to pursuing investigations and prosecutions of those responsible as matter of priority.³² It recognized that it is duty-bound to respect the independence and integrity of the process of bringing to justice perpetrators, including the ongoing investigations into serious human rights violations in East Timor.³³ A Human Rights legislation has been adopted by the Indonesia legislative assembly House of Representatives (DPR) and accented to by the President.³⁴ Further, on 21 March 2001, the DPR formally requested the President to set up a specific Ad hoc Human Rights Court to try those responsible. A Presidential Decree was issued on 23 April 2001, establishing an Ad Hoc Human Rights Tribunal at the Jakarta District Court with authority to investigate and try serious human rights violations that occurred in East Timor *after* the popular consultation, i.e. 30 August 1999.³⁵ This jurisdictional limitation is an inroad into SC res.1272 (1999) given the application of universal jurisdiction for crimes against humanity and the fact that such crimes committed before the popular consultation are outside prosecution. These actions by Indonesia were preceded by the US Congress which on 12 March 2001 recognized the “overwhelming obstacles” for domestic prosecutions in Indonesia, and called upon the US President and the Secretary of State to endorse and support the establishment of an international criminal tribunal for the purpose of prosecuting culpable Indonesian military and police officers and personnel, leaders of local militias and paramilitary organizations, and other individuals who are responsible for crimes against humanity in East Timor, and to work actively and urgently

³⁰ Par. 92, The United Nations and East Timor. Self-determination through popular consultation, *supra*.

³¹ Statement of USA Delegate, UNSC Meeting, The situation in East Timor, UNSC Doc. S/PV.4236, p. 7; Report of the Security Council Mission, par. 30, *supra*.

³² Par. 30. Report of Security Council Mission, *supra*.

³³ Letter dated 27 November 2000 from the Charge d'affair a.i. of permanent Mission of Indonesia to the United nations addressed to the President of the Security Council, UN SC Doc. S/2000/1125, par. 17, 27 Nov. 2000.

³⁴ Republic of Indonesia, Act No 26/2000 Concerning Human Rights Court, House of Representatives. The Act was accented to by the President of Indonesia on 23 Nov. 2000.

³⁵ Decree of the President of the Republic of Indonesia, No. 53/2001 Concerning Establishment of An Ad Hoc Human Rights Tribunal At the Central Jakarta District Court, 23 April 2001.

within the international community for the adoption of a UN Security Council resolution establishing an international criminal court for East Timor.³⁶

The process of implementing criminal responsibility under international law through UNTAET has legal and institutional difficulties. In East Timor, the background was one in which a complete breakdown of the civil administration, including the judiciary was a denting feature of the campaign of systematic violence.

The judiciary that was meant to render justice had to be re-designed and re-established anew. The absence of qualified and experienced Judges, Prosecutors and Defence Counsels compounded the initial institutional set up process. In addition, laws compatible with international human rights standards had to be promulgated. Unlike the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia or Rwanda,³⁷ which are not located in the territories in which the crimes were committed, in East Timor the judicial process was to take place in East Timor, and was required to be built on the foundation of completely eroded judiciary, non-existent laws and an inappropriate criminal procedure. Furthermore, compared to the two Adhoc Tribunals the resources allocated to meaningfully jump-start the process and ensure sustained serious crimes investigations were minimal.³⁸

Apart from the above hurdles one must also mention those related to internal arrangements between the various components of UNTAET. More than one body was responsible for investigations.³⁹ Transfer of responsibility for investigations at times broke the required evidential relay in the chain of custody of physical evidence. Also amiss was a pool of highly experienced serious crime investigators as part of the Civilian Police deployment. The rendering of justice for gross international humanitarian law violations and other serious criminal acts require an in-built serious crimes investigation capacity within peacekeeping forces, whether the enforcement or preventive kind. Although there may be geographical, time, or other limitations the loss of evidence (documentary, forensic, visual) for subsequent criminal prosecutions is an expensive price to pay for the judicial clarification of atrocities. The immediate setting up of specialized criminal investigation units for immediate and continued inquiry into substantial international humanitarian and

³⁶ House of Congress Res. 60, 21 March 2001, US State Dept. Web site <http://usinfo.state.gov>.

³⁷ The ICTY was established by UNSC Res. 827 (1993), 25 May 1993; the ICTR was established by UN SC Res. 955 (1994), 8 November 1994.

³⁸ Cf. USD 845 million have so far been appropriated by the UN to be budgets of ICTY and ICTR.

³⁹ See, Human Rights Watch, World Report, East Timor, 2001; Report on Human Rights, East Timor, US Dept. of State, 2000.

human rights violations remains a required consideration, if UNTAET's experience is to be taken into account.

(d) Victims and Justice

Victims of serious international humanitarian law violations are given due recognition in the laws of East Timor as applied by the Transitional Administration. A victim means a person who, individually or as part of a collective, has suffered damage, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of his or her fundamental rights through acts or omissions in violation of criminal law⁴⁰ In directing criminal investigations, the prosecution is required to respect the interest and personal circumstances of victims and witnesses.⁴¹ Victims have the right to request the Prosecutor to conduct specific investigations or to take specific measures in order to prove the guilt of a suspect, actions which may be accepted or not.⁴² The Prosecutor is also under a continuing obligation to take reasonable steps to keep the victims informed of the progress of the case.

In an effort to promote national reconciliation and healing following years of political conflict in East Timor and, in particular following the atrocities committed in 1999, a Commission for Reception, Truth and Reconciliation has also been proposed. This Commission will be tasked to inquire into human rights violations that had taken place in the context of the political conflicts in East Timor between 25 April 1974 and 25 October 1999, establish the truth regarding these violations, assist in restoring the human dignity of victims, and support the reception and reintegration of individuals who have caused harm to their communities through the commission of minor criminal offences and other harmful acts through the facilitation of community based mechanisms for reconciliation. Under the draft regulations, the General Prosecutor has a prosecutorial and statutory referral function. The Commission is required to submit to him the statement of any deponent wishing to participate in a community reconciliation process, as well as its assessment. The procedure sets a time limit, a renewable period of two weeks, for the General Prosecutor to decide whether he intends to exercise his exclusive criminal jurisdiction over a case, in which the truth and reconciliation processes seize. The expiry of the time limit automatically triggers a reconciliation process. Once engaged, a temporary stay of prosecutorial authority is imposed until such

⁴⁰ Sec. 1, Transitional Rules on Criminal Procedure, Reg. 2000/30, UNTAET/REG/30, 25 Sept. 2000.

⁴¹ *Ibid.*, sec. 7.3.

⁴² Sec. 12.6, *ibid.*

time as the process fails to result in a community reconciliation agreement, the proceedings are discontinued as a result of the revelation of a serious crimes, or the deponent fails to fulfill his or her obligation under the agreement. The Truth and Reconciliation Commission has no prosecution authority.

(e) Recreating the Judiciary

The road towards the establishment of the judiciary by UNATET was the creation on 3 December 1999 of the Transitional Judicial Service Commission, charged with the task of recommending candidates for provisional judicial or prosecutorial appointment and the preparation of a code of ethics for them.⁴³ A new life lease to the East Timor judiciary was provided when the first batch of core judicial personnel (judges, prosecutors and public defenders) was sworn in on 7 January 2000.⁴⁴

(f) Significant legislation and democratic governance

A range of significant regulations has been promulgated by UNTAET. As noted earlier, UNTAET's first regulation laid the foundation and the measuring rod to which laws in East Timor would apply. A few key regulations deal with governance. This is of special importance in a territory under Transition. UN SC res.1272 (1999) endowed in the Transitional Administrator the authority to exercise all legislative authority with respect to East Timor. This resolution stresses the need for UNTAET to cooperate closely with the East Timorese people in order to carry out its mandate effectively with a view to the development of democratic institutions.⁴⁵ In order to enhance further the participation of East Timorese in the decision making process during the transitional administration in East Timor, a thirty-three member National Council, chaired by a Speaker, has been set up.⁴⁶ The National Council is composed of representatives of relevant organization of the East Timor civil society. It acts as a forum for all legislative matters related to the exercise of the legislative authority of the Transitional Administrator. The Council has the power to initiate, to modify and to recommend draft regulations, to amend regulations and at the request of a majority of the Cabinet to require the appearance of Cabinet

⁴³ Sec. 1, Reg. No. 1999/3, On the Establishment of a Transitional Judicial Service Commission, UNTAET/REG/1999/3, 3 Dec. 1999.

⁴⁴ Currently East Timorese judicial personnel consists of 25 Judges, 13 Prosecutors, and 8 Public Defenders., Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (for the period 27 July 2000 to 16 January 2001, UNSC Doc. S/2001/42, par. 23, 16 Jan. 2001.

⁴⁵ Par. 8, UNSC Res. 1272 (1999), See also Reg. 1999/1, sec. 1.1.

⁴⁶ Reg. 2000/24, On the Establishment of a National Council, UNTAET/REG/2000/24, 14 July 2000.

officers to answer questions regarding their respective functions.⁴⁷ The regulation on the National Council provides that the Transitional Administrator shall approve a draft regulation or amendment endorsed by the Council upon the recommendation of the Cabinet where in his sole discretion, the draft regulation is consistent with the fulfillment of his mandate under S.C. Res. 1272 (1999).⁴⁸ Also an integral component of governance is the Transitional Cabinet, chaired by the Transitional Administrator.⁴⁹ The principal functions of the Cabinet are to formulate policies and programs for the government of East Timor, to supervise the East Timor Administration and to recommend regulations for consideration by the National Council. The Transitional Administrator appoints the Cabinet, its members are accountable to him and decisions are subject to his final review and approval.⁵⁰ Its current composition is nine Cabinet Members, five (5) East Timorese and four (4) from UNTAET.

The systematic campaign of violence that erupted after the popular consultation resulted in the widespread and systematic destruction of 60 to 80 per cent of private and public property in East Timor.⁵¹ With regard to acts of violence, the UN Special Rapporteurs were of the view there was evidence that the Indonesian Armed Forces was sufficiently involved in the operational activities of the militia, which were for the most part perpetrators of the crimes, to incur the responsibility of the Government of Indonesia.⁵² In order to ensure that pending the outcome of assets and claims discussions between UNTAET and the Government of Indonesia, the legitimate claims of the people of East Timor against the Republic of Indonesia, Indonesian Citizens and Indonesian Corporations are not prejudiced, a regulation on the temporary prohibition of transactions in land has been promulgated.⁵³ It provides that unless decided otherwise by the Transitional Administrator, any contract or agreement writing or otherwise by, an Indonesian citizen not habitually resident in East Timor, or an Indonesian corporation to sell any interest in land or any land right in East Timor, or to grant any leasehold interest in land, shall have no effect. It is worth noting that other significant regulations on the economic

⁴⁷ *Ibid.*, sec. 2.1.

⁴⁸ *Ibid.*, sec. 2.2.

⁴⁹ Reg. 2000/23, On the Establishment of The Cabinet of the Transitional Administrator, UNTAET/REG/2000/23, 14 July 2000.

⁵⁰ *Ibid.*, sec. 2.1, 4.3 etc.

⁵¹ Report of the International Commission of Inquiry, par. 130, *supra*.

⁵² Report of UN Special rapporteurs, par. 72, *supra*.

⁵³ Reg. 2000/27, On the Temporary Prohibition of Transactions in Land in East Timor, UNTAET/REG/27, 14 August 2000.

management of the economy, commerce, banking, taxation, and revenue system and on the public administration has also been issued.

Conclusion

There is no doubt that United Nations initiatives and UNAMET enabled the process that led to the settlement of the question of the future status of East Timor, based upon the freely expressed wishes of the people of East Timor. Although the realization of the inalienable right to self-determination, undoubtedly a customary rule of international law took time, its final realization is now being facilitated by UNTAET, and its main components namely, that of governance and public administration transformed into the East Timor Transitional Administration (ETTA)⁵⁴ and the military component, comprising peacekeeping forces. These forces have played a role in safeguarding the territorial integrity of East Timor, in the re-establishment of law and order, in the promulgation of laws compatible with international human rights norms and standards, in ensuring prompt accountability for international humanitarian law violations, and the recreation of the judiciary. All cornerstone subject matters for building the foundation of a system for the administration of justice.

International law can be implemented through peacekeeping operations. In particular these operations can assume a pronounced role in ensuring accountability for serious international humanitarian law violations. Given the evolutionary stages of individual criminal responsibility under the United Nations a number of legal institutional and organizational hurdles exist. An appropriate legal foundation and a more formalized institutional framework for conducting investigations and prosecutions needs to be established in peacekeeping operations with a mandate to bring to justice persons responsible for international humanitarian law violations. The establishment of UNTAET has raised the expectations of the afflicted populace towards justice and the rule of law. This lust for justice is even more pronounced in societies that have been victimized by the predatory State behavior or sponsored impunity. As remarked by the UN Special Rapporteurs, "the people of East Timor have, despite occasional excesses, have been extremely disciplined in not resorting to summary "justice". But there is fear that unless justice is provided, it may not be possible to maintain this discipline".⁵⁵ Peacekeeping operations are thus not only

⁵⁴ ETTA was established on 7 August 2000 to integrate East Timorese into all major decision making areas within the Administration. ETTA has hired nearly 7,000 of the 10,554 civil servants required for the fiscal year 2000/1. Par 16, Report of the Secretary General on the UNTAET (for the period 27 July 2000 to 16 January 2001), UN SC Doc. S/2001/42, 16 January 2001.

⁵⁵ Par. 73, Report of the Special Rapporteurs, *supra*.

about muscular force and the restoration of law and order. There are also about providing conditions for sustainable peace, justice and prosperity.

La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix

JEAN-MARC SOREL*

L'application aux organisations internationales des règles de la responsabilité internationale est la contrepartie de la reconnaissance de la personnalité juridique internationale à ces entités. En effet, si la personnalité juridique permet à l'organisation de bénéficier d'une protection juridique, celle-ci peut commettre des manquements au droit international et devenir responsable de la même manière qu'un Etat. Cette situation est possible, même si le point de départ du débat sur la responsabilité des organisations présente un cas inversé puisque l'affaire qui a donné lieu à l'avis de la CIJ de 1949¹ montrait une organisation victime d'un manquement à une obligation internationale, c'est à dire d'un fait illicite rattaché ou imputable à un Etat. Désormais, la doctrine et la pratique reconnaissent la capacité des organisations à devenir des sujets actifs et passifs en matière de responsabilité, que cette responsabilité soit explicite dans l'acte constitutif, ou qu'elle découle implicitement de sa personnalité juridique.

Même si, par nature, les organisations internationales agissent de telle manière qu'elles n'ont pas l'habitude de commettre des actes illicites, il est logique que cette responsabilité soit envisagée. Le droit international considère comme « fait de l'organisation » le comportement d'organes ou d'agents, le dommage subi par un Etat pouvant reposer sur une violation directe des droits de l'Etat ou sur un préjudice subi par un de ses ressortissants.

Il reste que cette mise en cause de la responsabilité comportera des particularités en fonction du profil de l'organisation en droit international. En vertu du caractère fonctionnel de la personnalité juridique des organisations internationales, les actes générateurs de la responsabilité seront surtout des actes normatifs sans pouvoir exclure – comme ceci fut le cas en pratique – les activités opérationnelles. De plus, faute de territoires propres, cette responsabilité sera constatée, dans le cadre opérationnel, sur le territoire d'Etats, ce qui va créer des spécificités et un entrecroisement avec une forme de responsabilité interne. Pour cette raison, les organisations établissent souvent des arrangements pratiques ou passent des accords formels avec les pays hôtes, pour le règlement de dommages éventuels d'une activité sur leur territoire, par voie d'arbitrage ou de présentation de plaintes individuelles devant

* Professeur à l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne.

¹ Avis du 11 avril 1949, "Réparation des dommages subis au service des Nations Unies", *Rec. CIJ*, 1949, p. 174 *et seq.*

une commission de réclamations spécialement créée à cet effet.

Ces particularismes ressortent nettement dans la responsabilité des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix². Confidentialité et ambiguïté caractérisent ce régime. Si l'ONU n'a jamais refusé sa responsabilité, elle s'est efforcée de régler ces questions surtout de manière empirique. Ce trait n'est pas spécifique à l'ONU car, faute d'une codification claire et d'une étude systématique, les règles appliquées correspondent à celles en vigueur pour la responsabilité des Etats, ce qui ne peut être tout à fait satisfaisant en dépit d'une concrétisation progressive de cette branche de la responsabilité.

Ces raisons impliquent qu'il faut distinguer l'affirmation théorique d'une responsabilité de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix (I), des hésitations historiques que nous avons connues (II) et de la complexité actuelle à laquelle nous sommes parvenus (III). Sans surprise, il serait donc nécessaire de construire un cadre juridique clair et, tant que possible, uniforme pour ce type d'opérations.

I. L'affirmation théorique d'une responsabilité des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix

Il apparaît que la reconnaissance d'une certaine responsabilité de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix ne pose pas de problèmes : elle est admise, y compris et surtout par l'Organisation elle-même, sur la base d'une autonomie de la responsabilité pour ses propres actes. En revanche, c'est sa mise en œuvre qui va s'avérer délicate en raison de l'absence de procédures de règlement préétablies.

Une opération de maintien de la paix peut engendrer des actes contraires au droit des conflits armés³ (que l'on hésitera à qualifier désormais de « droit de la guerre »), même si la situation inverse est plus fréquente. Ces actes renvoient à la responsabilité de l'Organisation même, sa personnalité fonctionnelle ne pouvant être un obstacle à une telle mise en cause puisqu'elle agit dans le cadre du maintien de la paix qui constitue une de ses missions essentielles.

Les opérations de maintien de la paix agissent, le plus souvent et conformément à une pratique répandue à l'ONU⁴, sur la base d'accords avec les Etats sur le territoire

² Pour une réflexion très critique sur les opérations de maintien de la paix en général, voir le Rapport Brahimi (*Rapport du groupe d'étude sur les opérations de la paix de l'ONU*, 2000), www.un.org/

³ Voir, Paul de Visscher : « Rapport préliminaire sur les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires de l'ONU », *Annuaire IDI*, 1971, p. 50 *et seq.*

⁴ Voir Manuel Perez Gonzalez : « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *RGDIP* 1988/1, p.70. Voir aussi : Ralph Zacklin : « La responsabilité des organisations internationales », *La responsabilité dans le système international*, colloque SFDI, Pedone, Paris, 1991, p. 91-100, ou Pierre Klein : *La responsabilité des organisations*

desquels l'opération est menée. Il s'agit d'une des conditions de base de ces opérations avant que la résurgence du chapitre VII ne modifie quelque peu cette donne. Dès lors, la responsabilité, interne ou internationale, peut être envisagée dans l'accord comme revenant à l'organisation, à l'Etat d'accueil ou à ceux qui agissent selon le mandat de l'Organisation, ou à plusieurs d'entre eux selon les phases de l'action menée. Cela renvoie à la délicate question de la responsabilité conjointe ou subsidiaire des Etats membres et de l'organisation. Dans quelle mesure les Etats membres d'une organisation peuvent-ils être tenus pour responsables d'une inexécution ou d'un manquement de l'organisation elle-même vis-à-vis d'un tiers ? Diverses hypothèses de responsabilité *conjointe* (entendu comme permettant à des tiers qui ont une réclamation à l'égard de l'organisation d'agir, à leur gré, contre l'organisation ou ses Etats membres) ou *subsidiaire* (entendue comme permettant aux tiers d'intenter une action contre les Etats membres en cas de défaillance de l'organisation), sont envisageables.

Sans être clairement définies, ces hypothèses sont suggérées par la CDI dans son travail sur la responsabilité : « On ne peut toujours dire que l'acte d'une organisation internationale agissant en cette qualité est imputable exclusivement à l'organisation internationale elle-même et non (...) aux Etats membres de l'organisation⁵ ». Ce débat a rebondi au moment de l'affaire du Conseil international de l'étain qui a ébranlé quelques convictions, et qui a démontré le paravent que peut constituer la personnalité et l'immunité de l'organisation. Cette situation est illustrée, récemment, par le cas des requêtes de la Yougoslavie lors de l'opération au Kosovo, en 1999, contre les Etats de l'OTAN devant la Cour internationale de Justice. Même s'il ne s'agit pas d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, les paramètres sont comparables, à défaut d'être similaires. En effet, dans le cadre des opérations de maintien de la paix, l'attribution d'un fait à l'organisation, à l'Etat sur le territoire duquel se déroule l'opération ou aux Etats dont sont issus les contingents dépend du degré de dépendance vis-à-vis du cadre fonctionnel de l'organisation et du degré de sujétion des personnes ou entités sous l'autorité ou le contrôle de l'organisation. Il est clair qu'un dilemme théorique non résolu existe⁶.

En tant qu'activités de l'Organisation entrant dans son cadre fonctionnel, les opérations de maintien de la paix ne devraient, théoriquement, pas poser de

internationales (dans les ordres juridiques internes et en droit des gens), Bruylant, Bruxelles, 1998, 673p, spéc p. 185 (note 85) où de nombreux exemples sont cités.

⁵ *Annuaire de la CDI* 1975, vol II, p. 94.

⁶ Signalons que la convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des engins spatiaux constitue à cet égard un cas quelque peu exceptionnel.

problèmes particuliers. Il en va différemment en pratique où la ligne de partage entre responsabilité interne et internationale, entre responsabilité de l'Organisation et des Etats membres, ou entre les actions découlant de l'opération ou indépendantes de celle-ci, rend les situations très complexes.

II. Les hésitations de l'ONU lors des premières opérations de maintien de la paix

L'histoire des opérations de maintien de la paix prouve que les Nations Unies ont fait appel à des solutions empiriques sans suivre une ligne juridique claire. Ce constat résulte initialement de l'imprécision des opérations dans la structure de la Charte. On sait en effet que « les casques bleus » découlent du droit dérivé de l'Organisation mais n'ont pas d'existence dans la Charte. Le système de sécurité collective du chapitre VII n'ayant jamais fonctionné selon la lettre de la Charte, il fut nécessaire de trouver des solutions de remplacement dont l'empirisme rejaillit sur le régime de responsabilité qui peut en découler. Un rapide tour d'horizon nous permettra de le constater⁷.

L'opération en Corée en 1950 fut la première véritable mise à l'épreuve du système des Nations Unies en matière de maintien ou d'imposition de la paix. Sans s'attarder sur les circonstances bien connues de ce conflit, il faut préciser que la force présente en Corée était sous commandement des Etats-Unis au nom des Nations Unies qui avaient autorisé l'opération. Il s'agissait donc d'une alliance militaire traditionnelle, mais pas d'une force des Nations Unies entendue au sens du chapitre VII dans ses articles 42 et suivants. La question de la responsabilité internationale des Nations Unies va se poser à la suite de plaintes adressées par l'URSS, la Chine et la Corée du Nord contre les Etats-Unis après l'utilisation illicite d'armes (bactériologiques et chimiques), la violation de leurs espaces aériens et le bombardements de leur territoire. Les Etats-Unis ont refusé leur responsabilité en se fondant sur le mandat du Conseil de sécurité du 7 juillet 1950. De son côté, le Conseil de sécurité a simplement rejeté les plaintes pour absence de preuves. Une commission d'enquête sur la base de l'article 34 de la Charte fut alors envisagée mais jamais créée. Ainsi, ne fut pas résolue la fiction de l'endossement par le Conseil de sécurité de cette action militaire, alors qu'il aurait dû en découler une forme de responsabilité des Nations Unies en dépit des doutes sur l'autonomie politique de ses décisions. Cette fiction avait été poussée assez loin puisqu'il existait un certain nombre d'accords avec les autres membres de la force internationale conclus au nom de l'ONU soit par les Etats-Unis, soit par le commandement des Nations Unies qui relevait des

⁷ Pour une analyse d'ensemble des opérations en Corée, FUNU, ONUC et UNFICYP, voir : A. Di Blase : « Sulla responsabilità internazionale per attività dell' ONU », *Rivista di Diritto Internazionale*, vol LII, no. 2, 1974, p. 250 *et seq.*

Etats-Unis, les accords se présentant comme signés entre le gouvernement des Etats-Unis agissant pour le compte des Nations Unies en Corée et un autre Etat.

Avec la FUNU apparaît plus clairement le cadre des opérations de maintien de la paix. On considère alors que l'opération est largement redevable, dans le cadre de la responsabilité extra contractuelle, au droit national auquel elle va s'adapter pour les problèmes de réparation.

Mais l'opération qui va occuper le plus l'ONU en matière de responsabilité est celle qui se déroule au Congo au début des années 60. Partant, comme pour la FUNU, du principe de la responsabilité dans un cadre interne lors d'un accord de 1961, l'ONU va évoluer vers la reconnaissance de sa responsabilité internationale en 1965. Cette évolution est symptomatique du cadre incertain et difficilement praticable de la responsabilité pour les opérations de maintien de la paix.

Les dommages aux biens et aux personnes imputables à l'ONUC (Opération des Nations Unies au Congo), « nécessairement placée sous le commandement exclusif de l'ONU⁸ », vont d'abord être envisagés sous l'angle de l'article 104 de la Charte, c'est-à-dire par rapport à l'ordre interne de l'Etat affecté, en l'espèce le Congo ou la Belgique. On envisage alors surtout une réparation de type *ex gratia* par une approche de droit interne. Finalement, l'ONU conclut un accord, le 27 novembre 1961, avec le Congo⁹ sur la base de la convention de 1946 sur les privilèges et immunités qui prévoyait un règlement amiable avec une phase de négociation au sein d'une commission de réclamations et un arbitrage éventuel en cas de désaccord. Ce système a mal fonctionné en raison de la situation chaotique au Congo et des difficultés concernant la preuve dans le lien de causalité entre le préjudice et l'opération des Nations Unies. C'est avec l'accord du 20 février 1965 entre l'ONU et la Belgique que l'organisation va élever ce contentieux dans le cadre de la responsabilité internationale de l'organisation¹⁰. Cet accord ne sera pas isolé et marque la reconnaissance par la voie diplomatique de la responsabilité des Nations Unies pour un règlement global de la question de l'indemnisation. En effet, en 1965, le Secrétaire général se réfère aux « dommages personnels et patrimoniaux causés par les opérations des forces des Nations Unies au Congo » pour admettre, en réponse aux protestations de l'URSS sur le versement des indemnités, que : « L'ONU a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes des dommages engageant la responsabilité juridique de l'organisation (...). Cette

⁸ Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité du 18 juillet 1960, doc. S/4389.

⁹ Voir, J. Salmon : « L'accord ONU – Congo Léopoldville du 27 novembre 1961 », *RGDIP* 1964/1.

¹⁰ Voir, J. Salmon : « Les accords Spaak – U Thant sur la réparation des dommages causés par les forces de maintien de la paix des Nations Unies », *AFDI* 1965, p. 476-497.

politique est conforme aux principes généralement reconnus du droit, ainsi qu'à la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies¹¹ ». Il est remarquable que le Secrétaire général invoque les « principes généralement reconnus en droit » comme l'un des fondements de la responsabilité de l'ONU. Faute d'autres bases juridiques, ces principes généraux du droit seront le socle du principe de responsabilité. Même si cette responsabilité est aujourd'hui admise, elle a alors déclenché des vagues de protestations dont l'avis de la Cour de 1962 est le reflet. L'URSS, notamment, contestait le principe de la responsabilité en invoquant la « faute de la victime ». De son côté, le juge Koretski, dans son opinion dissidente à l'avis de 1962, contestait la liaison entre la Charte des Nations Unies et cette « force de l'ONU » qui n'apparaissait que comme une coalition militaire¹². C'est finalement l'unité institutionnelle qui a prévalu, les actions étant menées au nom des Nations Unies. Mais là encore, le flou demeure.

Le cas de l'UNFICYP stationnée à Chypre est également intéressant en matière de responsabilité des Nations Unies. En effet, s'est posé le problème du statut des forces britanniques ayant participé à cette opération à la suite d'une plainte d'un ressortissant britannique dont l'hôtel avait été réquisitionné et endommagé par ce contingent en 1964. Ce ressortissant s'est adressé à son gouvernement pour obtenir réparation, mais ce dernier a estimé que le contingent était alors sous la responsabilité des Nations Unies. La Chambre des Lords amenée à statuer sur ce cas a constaté que cette force avait été créée par une résolution du Conseil de sécurité (du 4 mars 1964) et que le gouvernement de Chypre a consenti à celle-ci à la suite d'un accord avec le Secrétaire général des Nations Unies (du 31 mars 1964). Bref, cette force était bien sous l'autorité des Nations Unies, mais la Chambre a considéré que, pour les délits commis, elle continuait de relever de leur juridiction nationale. La Chambre a, de cette manière, entériné la distinction entre les actions commises dans le cadre de l'opération, qui sont sous la responsabilité des Nations Unies, et les délits extra contractuels commis en dehors de l'opération qui restent sous la responsabilité de l'Etat du contingent.

Il apparaît que la responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix peut ainsi être « tronçonnée » selon le cadre du dommage causé. Cela renvoie une nouvelle fois à la question de la responsabilité conjointe ou solidaire entre les Etats membres et l'Organisation. En raison du profil des opérations de maintien de la paix, cette question ne peut être évacuée. Bénéficiant de capacités opérationnelles propres limitées, l'ONU ne peut éviter de faire appel à la capacité de ses Etats membres dans le système de maintien de la paix qui induit un volontariat

¹¹ *AJNU* 1965, p. 41 et 44.

¹² *Rec* 1962, p. 257.

à la fois des Etats fournissant les contingents et de l'Etat sur le territoire duquel l'opération a lieu.

La séparation entre les actions n'est pas la seule contrainte. Il est également nécessaire de connaître le degré d'internationalisation de ces « forces » qui répondent à des statuts différents pour savoir si la personnalité de l'ONU a entièrement « absorbé » celles des Etats participants. Pour cela, il est nécessaire que la direction effective des opérations soit clairement déterminée, ce qui n'est pas toujours, loin s'en faut, le cas. Si la théorie de la « représentation » ou du « contrôle » qui nie une véritable personnalité aux organisations n'est plus guère acceptable à moins de refuser la personnalité de l'organisation, l'autonomie complète de la responsabilité de l'organisation est également difficilement envisageable en raison, pour les opérations de maintien de la paix, de la nature de ces opérations, de la nécessité du concours des Etats et de leur effectivité dans les phases délicates.

C'est bien ce que confirment les opérations plus récentes, et plus complexes, dans le domaine du maintien de la paix.

III. Une responsabilité rendue encore plus complexe par le caractère polymorphe des opérations de maintien de la paix

La complexité et l'ambiguïté des opérations de maintien de la paix n'est pas une donnée nouvelle. Aujourd'hui, même si ces opérations sont entrées dans « l'esprit de la Charte », la question du contrôle de leur création et de leur déroulement est toujours pendante. Envisagée dans le cadre de la responsabilité de l'organisation, cette question implique que le degré d'assujettissement des personnes ou entités agissantes et le degré de dépendance de l'action par rapport aux finalités fonctionnelles restent non résolus. Ceci est d'autant plus important que les opérations dites de la deuxième, voire de la troisième, génération sont devenues plus complexes avec la multiplication des missions et l'entrecroisement de l'action d'Etats et d'organisations (comme l'OTAN).

Globalement, il est quand même possible de distinguer deux niveaux de responsabilité déjà perceptible auparavant : un niveau « bas » qui tend à mettre en exergue les litiges « privés » et qui mêle un système de réclamations et d'application du droit étatique, et un niveau plus élevé où la véritable responsabilité internationale de l'Organisation est en jeu.

La technique des Commissions de réclamations (*Claims Commissions*) s'est répandue au point qu'on la trouve désormais dans un modèle d'accord sur le Statut des forces entre l'ONU et les pays hôtes¹³. Le paragraphe 51 de ce modèle prévoit la

¹³ Texte annexé au Rapport du Secrétaire général sur l'étude d'ensemble de toutes les questions des opérations de maintien de la paix, doc. A/45/594 du 9 octobre 1990.

création d'une Commission pour les litiges de droit privé¹⁴ comprenant trois membres (un désigné par l'ONU, un par le pays hôte et un d'un commun accord). Il s'agit d'un système proche de l'arbitrage qui a fait son apparition dans diverses opérations assez anciennes (FUNU, ONUC, UNFICYP) ou plus récentes (UNTAG, MINUAR, ONUMOZ). Pourtant, ces commissions semblent avoir peu fonctionné en pratique. Par exemple, une telle commission était suggérée par l'article 50 de l'Accord entre l'ONU et le Rwanda du 5 novembre 1993 pour la MINUAR, mais l'ONU a refusé sa création préférant passer par le traitement du Comité consultatif pour les questions d'indemnité qui formule une recommandation au Secrétaire général ou au contrôleur financier qui tranche. L'inconvénient est qu'on passe alors d'un système quasi-juridictionnel à un système unilatéral qui nie le principe du contradictoire. On mesure là tout l'empirisme qui prévaut en pratique.

Le niveau plus élevé consiste à mettre en cause la responsabilité même de l'organisation si une violation d'une obligation internationale est constatée, et non une simple obligation d'ordre interne. Il est alors possible de mettre en œuvre, pour un ressortissant lésé, la protection diplomatique via son Etat d'origine, mais ce système va se heurter à l'absence d'un véritable système juridictionnel capable de lui répondre.

La pratique confirme les difficultés pratiques qui apparaissent lorsque l'on souhaite utiliser ces systèmes de mise en cause de la responsabilité.

C'est sans doute lors de la crise yougoslave que l'on a atteint un paroxysme dans l'enchevêtrement des situations. Durant la période de la FORPRONU (1992-1995), une structure propre pour le traitement des réclamations avait été mise en place par l'ONU. Les dossiers étaient alors instruits par un officier juriste sur place avec une possibilité de règlement amiable jusqu'à un certain seuil financier¹⁵. Au-delà, les services centraux de New York étaient saisis. De nombreuses critiques s'en sont suivies en raison de la lenteur du processus et de la non implication des Etats de l'ex-Yougoslavie. A ce système chaotique se superposait un système national de traitement des réclamations lorsque des contingents nationaux étaient projetés pour

¹⁴ « Une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux du (pays/territoire) hôte n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent Accord (...). Les sentences de la commission ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire, à moins que le Secrétaire général de l'ONU et le Gouvernement n'autorisent à en faire appel devant un tribunal ». Il s'agit en l'espèce d'un tribunal arbitral prévu par le même texte pour le règlement des différends opposant l'ONU à l'Etat hôte.

¹⁵ En l'espèce, 3500 dollars, voir : M. Guillaume : « La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie », *ADFI* 1997, p. 151-166.

des opérations spéciales¹⁶. Le glissement d'une opération de maintien de la paix « classique » vers une opération coercitive dans le cadre du chapitre VII va encore compliquer le processus qui va se métamorphoser après les Accords de Dayton-Paris de 1995 pour laisser la place à une opération de l'OTAN (IFOR puis SFOR à partir de 1996) légitimée et légalisée par le Conseil de sécurité.

L'IFOR s'est concrétisée par un retour à une responsabilité nationale, l'OTAN ne s'étant pas substituée à l'ONU. Néanmoins, un système comparable fut mis en place qui excluait la responsabilité de l'IFOR durant l'action de la force et permettait une indemnisation des dommages extra contractuels pour des actes commis en dehors de l'action principale. Une commission de quatre membres fut instituée, ainsi qu'un tribunal arbitral composé de trois membres. Une procédure concernant les plaintes de la population auprès du Ministère de l'intérieur de l'Etat hôte permettait de centraliser les dossiers qui étaient ensuite transmis aux bureaux des réclamations de l'IFOR qui les répercutaient sur les structures spécialisées des Etats¹⁷. Par exemple, un dispositif spécial d'indemnisation des dommages extra contractuels causés ou subis par les soldats français fut institué. Le système, très comparable à celui de l'ONU, consistait à traiter tous les dommages jusqu'à un certain seuil financier selon une procédure quasi amiable pour les fautes personnelles et détachables du service (une action récursoire était ensuite possible contre l'auteur). Ce système existait pour la plupart des contingents grâce à des accords par échange de lettres entre l'OTAN et les pays participants à l'opération. Quelques problèmes se sont posés en raison de la méconnaissance (ou de l'inexistence) du droit local qui devait être utilisé pour les réparations civiles. En effet, même si les juridictions locales ont été écartées, la base des réparations devait correspondre à une échelle locale. Néanmoins, le contentieux fut relativement restreint et le système a bien fonctionné puisqu'il fut reconduit lors de l'opération multinationale Alba (Albanie) autorisée par la résolution 1101 du Conseil de sécurité du 28 mars 1997. On le constate, quel que soit le type d'opération (ONU, OTAN, multinationale), ce système est reproduit¹⁸.

En dehors de ces hypothèses, comme nous l'avons signalé, il est possible de mettre en cause la responsabilité d'une organisation pour un manquement à une obligation internationale, ce qu'illustre, d'une manière indirecte, l'opération au Kosovo.

¹⁶ Comme un bataillon français d'infanterie dans la poche de Bihac de fin 1992 à la mi 1993, *ibid.*

¹⁷ Voir : *La vision française des opérations de maintien de la paix* (sous la direction de B. Stern), CEDIN, Monchrestien, Paris, 1997, p. 96 *et seq.*, ainsi que M. Guillaume, *op cit.*

¹⁸ Pour une illustration récente, M. Guillaume et as : « Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo », *AFDI* 1999, p. 308-334.

En 1994, la Yougoslavie avait tenté une requête unilatérale contre les Etats membres de l'OTAN. Le recours est resté sans suite en raison de l'absence de compétence donnée à la Cour par les autres Etats. Le recours de la Yougoslavie contre dix Etats de l'OTAN, au printemps 1999, devant la CIJ, se présente différemment : il met en exergue, notamment, la question de l'assise territoriale de l'OTAN. En effet, il s'agit cette fois-ci d'une action, jugée illicite, contre un Etat non membre d'une organisation dont la portée territoriale ne semble pouvoir atteindre ce territoire (les articles 5 et 6 du Traité de l'Atlantique Nord donnent à l'OTAN une mission défensive et d'assistance mutuelle entre ses membres). Néanmoins, la Déclaration de Rome du 8 novembre 1991 permet à l'OTAN d'avoir des missions de prévention et de gestion de crises pouvant porter atteinte à la sécurité en Europe, missions sous l'égide de l'ONU et/ou de l'OSCE (missions qui s'étaient multipliées durant le conflit yougoslave). La question de la légitimation « tardive » de l'opération par l'ONU est connue et complique ce différend. En l'espèce, la Yougoslavie estime que les Etats membres ont agi d'une manière illicite à l'encontre d'obligations *erga omnes* ou de règles de *jus cogens* (l'interdiction du recours à la force étant une illustration particulièrement éclairante). Dans ce cas, pourrait être admise la responsabilité de l'Etat au-delà de son action dans le cadre d'une organisation puisque l'illicéité touche également une obligation qui s'impose à l'Etat en dehors de son appartenance à l'organisation. Quelque peu revisitée, c'est la théorie des « baïonnettes intelligentes » qui trouve ici une illustration : un Etat doit refuser d'agir en contradiction avec les principes du droit international si l'organisation dont il est membre intente une action dans ce sens. Il est peu probable que la Cour se prononce sur ce point, les questions de compétence étant primordiales, mais la problématique mérite d'être posée. Si l'on peut admettre (simple hypothèse) que le Conseil de sécurité puisse aller à l'encontre du droit international pour atteindre son objectif, il paraît inconcevable qu'il puisse aller à l'encontre d'une norme de *jus cogens*. Ce type de situations pourrait survenir lors d'une opération de maintien de la paix.

Il ressort de la configuration de la responsabilité des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix quelques problèmes juridiques non négligeables.

Tout d'abord, il faut insister sur la question de la responsabilité entre l'organisation et les Etats membres. La qualification de « complicité » (reconnue par l'article 27 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité internationale) a parfois été évoquée, notamment lorsque la Bosnie pointait du doigt le Royaume-Uni pour avoir favorisé le maintien de l'embargo sur les armes lors de l'adoption de la résolution 713 du 25 septembre 1991. En l'espèce, la Bosnie visait directement cet Etat pour ses faits propres et non l'ONU. On a pu également invoquer le « défaut de vigilance » ou la notion de « co-auteur » à propos de l'inaction des Etats et de l'Organisation lors de la tragédie du Rwanda. Il existe manifestement une ambiguïté

concernant la distinction entre la responsabilité propre d'un Etat pour un fait illicite commis par l'organisation, à la différence d'une responsabilité qui lui serait imputable parce qu'elle découle de cet acte. Mais, en l'absence de précisions, seul le droit international général permettra de répondre à de telles questions comme le reconnaît l'IDI¹⁹. Sans préjuger des évolutions futures, il semble que le « mur » de la personnalité de l'organisation pourrait être percé en direction des Etats par des impératifs liés aux droits de l'homme.

Une autre barrière réside dans l'impossibilité d'atteindre l'organisation lorsqu'on souhaite la mettre en cause. Dans l'hypothèse d'une action en protection diplomatique contre une organisation par un Etat dont le ressortissant aurait été lésé par un de ses actes, il est souvent difficile d'appliquer strictement certaines règles comme celle de l'épuisement des voies de recours internes en raison d'une certaine carence institutionnelle. Par exemple, ceci fut tenté, sans succès, lors de l'ONUC par la Belgique. La voie de la protection diplomatique reste donc aléatoire. De plus, comme il reste impossible d'atteindre l'ONU au contentieux en raison de la restriction de l'article 34 du Statut de la CIJ (seule juridiction compétente dans le cadre des opérations de maintien de la paix pour le moment), il est souhaitable de voir les organisations disposer de leur propre système de garanties comprenant des voies de recours utilisables par des sujets lésés. Il reste pour le moment possible de « profiter » des accords entre les Etats et l'ONU pour introduire un dispositif prévoyant, par avance, que l'Organisation pourra demander un avis à la Cour, et que ce dernier sera considéré comme représentant une solution définitive (comme dans la convention de 1946 sur les privilèges et immunités). Ce système n'est pas incompatible avec la structure négociations-arbitrage, comme le prouve l'accord de siège entre l'ONU et les Etats-Unis qui prévoit ces trois possibilités en intercalant l'avis de la Cour à titre de question préjudicielle avant que l'arbitrage ne reprenne son cours (art. VIII, sec 21).

A l'heure où le Statut de la future Cour pénale internationale prévoit dans la catégorie des « crimes de guerre » des actions contre des soldats de l'ONU, il n'est pas inutile de s'interroger sur la réciprocité de cette possibilité. La doctrine commence à envisager la possible responsabilité pénale d'une organisation, même s'il s'agit pour le moment « d'un thème de spéculation intellectuelle²⁰ ». Il faudrait alors pouvoir imputer à l'organisation un crime internationalement reconnu. Se poseraient les problèmes du lien de causalité (toujours difficile à établir pour les opérations

¹⁹ *Annuaire IDI* 1996, vol. 66-II.

²⁰ Voir l'étude de P. Daillier dans *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2000, p. 139-150, citation p. 149.

de maintien de la paix) et surtout du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité toujours en suspens.

* * *

En conclusion de cette brève étude, on constate l'empirisme des solutions retenues pour reconnaître la responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix. Il est clair que la « machinerie » de l'ONU ne peut que répercuter dans le domaine de la responsabilité le bricolage institutionnel auquel elle fait face pour parvenir à échafauder des opérations de plus en plus complexes avec des acteurs multiformes.

Profile / Profil

Sir Lawrence Collins

Teacher, author, practitioner, advocate and judge – to have achieved distinction in all these roles as a lawyer is rare. Even for Lawrence Collins, already eminent in the field of private international law, it has taken radical changes in the structure of the legal profession in England to allow him to scale the fifth and final peak in a remarkable career. In October 2000 he became a full-time High Court Judge in the Chancery Division, the first solicitor to do so, leaving his practice in an eminent city firm for the relative solitude of the Bench, and embarking on a fresh adventure at an age when most around him would prefer the comforts of retirement.

Paradoxically, he is unlikely to be followed by very many others. Such is the increasingly specialised nature of legal practice in the foremost UK law firms that few solicitors would be prepared for the enormous variety of legal issues that confronts a Chancery judge. Even as a Deputy Judge, sitting for five weeks each year, Collins had already decided cases involving European Union law, charities, landlord and tenant law, inheritance and breach of copyright. It will, he says, be extremely difficult, in reality, for any solicitor to exploit the changes in the rules governing the English legal profession by becoming an advocate in the High Court, except by remaining within the confines of his or her own sphere of specialisation.

The smoothness with which Collins appears to have made this important transition may be explained, in part, by his claim never to have been a narrow specialist: “I have always regarded myself as a generalist”, he says, readily acknowledging that the breadth of his practice in his early years has served him well. Hence his advice to young lawyers – to obtain as broad and as intensive a range of practical experience as possible, to do as many different things as possible, as early as one can.

Collins’ decision to study law at Cambridge in the early Sixties brought him into contact with Professor Clive Parry, who sparked an interest in international law which was to develop into a passion. It was Parry who first introduced him to Dr. F.A. Mann, in whose firm, Herbert Smith, he served his training period (‘articles of clerkship’) and where, until his recent appointment to the Bench, he has practised ever since. In common with many others, Collins chose to become a solicitor rather than go to the Bar which, he felt, demanded social contacts and independent means as well as skills in advocacy. He also declined the offer of a lectureship elsewhere, though he did take up a Fulbright scholarship to Columbia University, an experience

which left him impressed by the energy and unashamed enthusiasm which American students manage to communicate.

Once in the City, Collins' first professional challenge took the form of insurance litigation – learning, as he puts it, how to read a file chronologically. Almost immediately, he was summoned by F.A. Mann to assist him in the preparation of the *Barcelona Traction* case before the International Court of Justice. And it was Mann (whom Collins describes as “difficult, demanding, but always fun to work with”) who encouraged him to write, and to publish, in the *International and Comparative Law Quarterly* in 1967, a thesis prepared while at Columbia on the interaction between contract and tort in the conflict of laws. His diet as a practitioner, meanwhile, had expanded to include not only litigation but banking, company law and international arbitration. Having qualified in 1968, Collins was given a partnership in 1971, though he is modest to the point of dismissiveness about the rapid progress those dates represent. He went on to act for the Receiver in the insolvency of Rolls Royce, the British automotive engine manufacturer, which involved litigation on a worldwide scale. “You did whatever came in the door,” Collins comments. By now he was able to rely on his experience of everyday legal practice to both nourish and challenge his developing academic thinking – a rare and rewarding symbiosis which has been one of the distinguishing features of his career. Together with F.A. Mann, he worked on the *B.P. v Libya* oil nationalisation arbitration and the House of Lords case of *Buttes Gas & Oil v Hammer*, a positive compendium of issues of public and private international law: jurisdiction, act of state and territorial boundaries were only some of the questions which arose. He also acted for American banks whose foreign assets had been frozen by U.S. Presidential order during the Iranian hostage crisis.

Collins' writing – over the years he has published numerous articles and commentaries — has always been richly fuelled by the sheer diversity and intellectual stimulus of his practice. And the converse is also true: he has rarely missed an opportunity to analyse new developments in the legal environment. In 1975, to mark the United Kingdom's accession three years earlier to the European Communities, he published *European Community Law in the United Kingdom*. This coincided with the establishment of a research facility in European Community Law at Wolfson College, Cambridge, where, at the suggestion of Clive Parry, Collins was appointed to a Fellowship (his academic career culminated in the award of the degree of Doctor of Laws in 1994). He had by then already embarked upon a period of several years of research supervision and part-time teaching in Cambridge, where those of us who were his postgraduate students relished our brief weekly exposure to a practising lawyer of such talent. Alongside the more solid legal content of those sessions he is also remembered for communicating his quiet but passionate

enthusiasm for jazz, a constant thread throughout his life which has led him to organise jazz clubs, publish record reviews, and, for many years, proudly display a Press badge, legitimately acquired, at the annual Nice Jazz Festival. Jazz is one field in which he might admit to being an authority without ever having felt the need to practice.

It was at around the same time, in 1975, that Professor John Morris invited Collins to Oxford and asked him to join the team preparing the supplements to the Ninth Edition of Dicey & Morris, *The Conflict of Laws*. Collins became co-editor of the Tenth Edition, published in 1980, and has been General Editor, since 1987, of each subsequent edition. His contribution to the development and analysis of the body of private international law throughout that period has been inestimable.

Even after years of practice, during which he has confronted some of the most intriguing and intractable questions of international law, Lawrence Collins is curiously reluctant to accept that his advice to his clients might have resulted in changes in the law. He will, however, admit that his academic work has had “some marginal influence”, and he is gratified by the increased emphasis placed on international procedural law, a subject on which he is often cited as an authority. He foresees a huge increase in cross-border and multi-jurisdictional litigation, bringing with it greater scope than ever for lawyers to take jurisdictional and procedural points in order to score tactical victories and achieve more favourable settlements. When asked about arbitration as a possible means of short-circuiting this not altogether desirable tendency, he says he remains convinced that the success of arbitration depends entirely on the quality and integrity of individual arbitrators. And he cannot resist adding that an injection of fresh talent – he mentions women – into what has tended to become a rather established coterie would be very welcome. Reflecting on trends in practice in general, Collins acknowledges that cross-border mergers among law firms are likely to continue, in line with the perception that international merger and acquisition business is best served by ‘one-stop shopping’. He views multidisciplinary practices with distrust and distaste, in the belief that the practice of law is and must remain a profession and not a business, and one whose independence deserves to be protected and not undermined.

Collins was among the first solicitors in the UK to exercise the newly-granted right to advocacy in the High Court, previously reserved to members of the Bar. He was appointed Queen’s Counsel in 1997 and Deputy High Court Judge the same year. Advocacy as such was not entirely new to him; he had already appeared before a variety of tribunals, including the UK Monopolies and Mergers Commission. It is, he says, “very hard work”, but he adds, “I had the luxury of arguing cases in which I thought I was right, which helps.” *Pinochet* was one – a case of enormous interest, legally and politically, and a recent highlight in his career.

Collins appeared for the Government of Chile when it applied to intervene in the second House of Lords hearing. The result was a 6 to 1 finding against immunity, but this did not detract from the experience. The Chilean government had approached him directly – not something which normally happens to a solicitor – and when he talks about this case, his usual engaging reserve almost gives way to something approaching pride. As well it might.

At the time of our interview, Lawrence Collins was preparing himself mentally, and with obvious eagerness, for the challenges of life on the Bench. He admitted that he would miss the collegial atmosphere of his firm, but there was one important thread of continuity – he will be able to continue as General Editor of *Dicey*. A double gain, for the English judiciary as well as for private international law.

FM

Work in Progress / Travaux en cours

Permanent Court of Arbitration (PCA) Draft Rules for the Resolution of Disputes Concerning Natural Resources and/or the Environment

PHYLLIS HAMILTON*

The International Bureau of the PCA has proposed for approval of the Administrative Council (hereafter "Council")¹ Rules to be used in the arbitration of environmental disputes based upon the highly regarded and widely used UNCITRAL Rules.² In adapting the Rules to multiparty environmental dispute resolution, the drafting committee, chaired by Prof. Philippe Sands, has sought to make the fewest changes from the UNCITRAL Rules possible consistent with their goal of facilitating consensual resolution of environmental disputes.

The draft rules seek to address the principal lacunae in environmental dispute resolution. Presently there is no unified forum to which States, intergovernmental organizations, non-governmental organizations, multinational corporations, and private parties can have recourse when they have agreed to seek resolution of controversies concerning environmental protection, and conservation of natural resources. More than half of the instances where the International Bureau provided information to States concerning arbitration this year displayed a need for consideration of issues in these fields. Moreover, recent case-law indicates a growing willingness of states and other actors to have recourse to international mechanisms to resolve disputes relating to natural resources and the environment.

As the introduction to the draft Rules emphasizes, the rules will be available for the use of all parties who have agreed to use them: States, Inter-governmental organizations, non-governmental organizations, and private entities. The rules thus permit greater flexibility in the number and nature of the parties than currently exists elsewhere.

In order to rapidly provide both scientific and juridical resources to the parties seeking resolution of a dispute, the rules provide for the *optional* use of:

* Deputy Secretary-General.

¹ The Administrative Council of the PCA is composed of the Ambassadors of the 92 States Party to the 1907 Hague Convention.

² Previous sets of PCA Optional Rules also followed the UNCITRAL model, *PCA Basic Documents*, p. 47-170.

(a) a panel of environmental scientists nominated by the Member States and the Secretary-General respectively who can provide expert scientific assistance to the parties [and the arbitral tribunal] (article 27 [5]);

(b) a panel of arbitrators with experience and expertise in environmental or conservation of natural resources law nominated by the Member States and the Secretary-General respectively. (Article 8 [3])

Where arbitrations deal with highly technical questions, provision is made for the submission to the tribunal of a document agreed by the parties summarizing and providing background to any scientific or technical issues which they wish to raise in their memorials or at oral hearings (article 24 [4]).

The tribunal is empowered, unless in their *compromis* the parties chose otherwise, to order, within the subject matter of the dispute before the tribunal, any interim measures necessary to prevent serious harm to natural resources and the environment (article 26 [1-3]).

Because time may be of the essence in disputes concerning natural resources or the environment, the rules provide for arbitration in a shorter period of time than under previous PCA Optional rules or the UNCITRAL rules. The tribunal itself can be constituted rapidly because if the parties cannot agree on arbitrators, the Secretary-General can appoint arbitrators, rather than designating an appointing authority as is the case with UNCITRAL.

Measures to protect the confidentiality of information provided by the parties are specifically described in article 15 (4), (5), (6). These powers were previously deemed to be inherent to the tribunal; the description in the rules of an optional mechanism for resolving confidentiality issues is intended to save the time required if the tribunal and/or the parties were to design a system to insure accountability for confidentiality.

When the Rules have received Council approval they will be posted to the PCA web site. The next steps in achieving approval were agreed with the Council at the March 6 meeting:

- Governments agreed to send comments to the PCA within five weeks, i.e. by Apr. 20
- Drafting Committee will respond to the commenting Government Apr. 20 – May 4
- Final text will be circulated to Council by May 4
- Any Government which still has an objection to approval of the final text of the Rules will notify the PCA
- The Council will meet in extraordinary session on June 19, 2001.

Conference Scene / Le tour des conférences

Colloque du CEDIN – Paris X – L'émergence de la société civile internationale, Vers la privatisation du droit international ?

MICHEL COSNARD*

Le très actif Centre de droit international de l'Université de Paris X – Nanterre a tenu un substantiel colloque à Paris les 2 et 3 mars 2001, et qui fera l'objet d'une publication dans la collection des colloques de ce centre, sur un thème on ne peut plus actuel parmi les juristes internationalistes, mais sans sacrifier aux effets de mode. L'intitulé traduit le caractère prospectif de la démarche qui a présidé à l'organisation de cette réunion : étude(s) dynamique(s) d'un phénomène en mouvement, centrée autour de deux thèmes voisins – mais pas nécessairement liés – apparaissant dans le titre et le sous-titre. Ces deux idées sont fréquemment avancées, mais sans être toujours vérifiées par leurs utilisateurs ; le premier apport de ces journées aura été de pousser la réflexion juridique au-delà de slogans. Les deux notions sont-elles synonymes ? On peut en douter, et les communications, prises dans leur ensemble, ont montré qu'elles se situaient plutôt dans un rapport de complémentarité, en étant deux facettes de l'influence exercée par des acteurs non étatiques ou interétatiques. Le colloque a donc été organisé autour des interrogations sur l'impact observable du rôle de ces acteurs sur la substance et la structure, les mécanismes, du droit international ; la première journée était consacrée à « la société civile nouvel acteur des relations juridique internationales », la seconde à « la société civile internationale et la transformation de l'ordre juridique international », avec en ligne de réflexion la question posée aux participants de la table ronde conclusive : le droit international classique est-il en déclin ?

Il convient de féliciter les organisateurs pour n'avoir heureusement oublié aucune des spécialités universitaires : publicistes, privatistes et politistes. On peut cependant regretter que cet esprit d'ouverture ne soit pas allé jusqu'à solliciter davantage de praticiens : un seul représentant d'ONG, aucun représentant de la société économique internationale. Certes, on sait qu'il est toujours délicat de choisir de tels intervenants, dont les discours s'éloignent souvent des préoccupations plus abstraites des observateurs ; c'est sans doute pour cette raison que les organisateurs ont choisi de faire appel à des universitaires polyvalents afin qu'ils fassent part de leur expérience

* Professeur à l'Université du Maine (France).

pratique que ce soit dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé ou dans celui de la Commission nationale des Mines antipersonnel.

Comme souvent lors de colloques portant sur des sujets dont les contours sont mal définis, chaque intervenant a exposé sa conception de la société civile internationale : la richesse de ces multiples apports n'a pas abouti à une dispersion que l'on aurait pu craindre, et a mis en lumière la difficulté à appréhender le thème dans sa globalité, surtout si l'on essaie de le faire juridiquement. La principale division a porté sur la définition des nouveaux acteurs de la société civile internationale : seulement les ONG ? Doit-on également y inclure les sociétés multinationales ? Les deux ne se prêtant pas au même traitement juridique, un choix est donc obligatoire, choix qui n'est d'ailleurs pas innocent, dont découlera une étude plus accentuée sur la question de l'émergence de la société civile ou de la privatisation du droit international. On ne peut que mesurer l'interaction entre le thème traité par chaque intervenant et le type d'acteur sur lequel l'accent était mis : les thèmes davantage porteurs de connotations idéologiques, de choix politiques, de prise en compte d'un intérêt général (La société civile et l'élaboration du droit international, et la mise en œuvre du droit international, l'étude thématique sur l'environnement) se concentraient sur les ONG, alors que les sujets plus économiques, plus techniques (la privatisation des organisations internationales, l'autorégulation, la monnaie privée et la monographie sur l'Organisation mondiale du Tourisme) consacraient la plus large part des développements aux sociétés multinationales.

Ce dilemme a été posé dès la première matinée consacrée à la présentation du phénomène. Les organisateurs ont eu l'excellente idée de faire commenter ces communications par un non-juriste : une politiste d'une part, un praticien d'autre part. Ces regards croisés ont dès l'abord donné la tonalité des divergences d'approches : doit-on tenter d'embrasser l'ensemble des rapports, nécessairement ambivalents, que la société civile internationale entretient avec l'État ou mettre l'accent sur le rôle d'opposition que remplit la société civile internationale, et vis-à-vis de qui ? l'État ou le pouvoir ? Dans cette dernière hypothèse, le pouvoir étant notamment économique, on aboutit à l'exclusion des sociétés multinationales des composantes de la société civile internationale. Ce choix n'est pas exempt d'arrière-pensées : « *La société civile se trouve plutôt à Porto Allegre qu'à Davos* » a pu dire le Pr. Alain Pellet lors de la table ronde. Le choix de la délimitation du concept déterminera inexorablement la démarche. Aucune conclusion n'est dès lors possible, c'est pourquoi le colloque s'est terminé par une table ronde au cours de laquelle chacun des intervenants a présenté les leçons qu'il tirait des riches contributions de ces deux journées, qui sont autant de pistes pour des études futures.

International Law FORUM du droit international

Subscription Rates

Institutional subscription prices, per volume for 2001: EUR 127.50 (including postage and handling). Individual ILA Members and students may subscribe at the reduced rate of GB £26.50 (including postage and handling) per volume. ILA Members and students must send written proof along with their subscription order. These subscriptions may not be put at the disposal of any library. Payment can be made by bank, draft, personal check, credit card, international money order, or UNESCO coupons.

Subscription orders and requests for sample copies should be sent to:

Kluwer Law International Distribution Centre

P.O. Box 322

3300 AH DORDRECHT

The Netherlands

(or to any subscription agent)

For advertisement rates, prices of back volumes, and other information, apply to Kluwer Law International, Sales Department, PO Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands.

Photocopying

In the USA: This journal is registered at the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923. Authorization to photocopy its items for internal or personal use, or the internal or personal use of specific clients, is granted by Kluwer Law International for users registered with the Copyright Clearance Center (CCC) Transactional Reporting Service, provided that the fee of US \$19.50 per copy is paid directly to CCC. For those organisations that have been granted a photocopy licence by CCC, a separate system of payment has been arranged. The fee code for users of the Transactional Reporting Services is 0929-0273/01 US \$19.50. Authorization does not extend to other kinds of copying, such as that for general distribution, for advertising or promotional purposes, for creating new collective works, or for resale.

In the rest of the world: Permission to photocopy must be obtained from the copyright owner. Please apply to Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands.

The Kluwer Law International Electronic Catalogue. This free Internet service is available at the following url: <http://www.kluwerlaw.com>

Consent to publish in this journal entails the author's irrevocable and exclusive authorisation of the publisher to collect any sums or considerations for copying or reproduction payable by third parties (as mentioned in article 17, paragraph 2, of the Dutch Copyright Act of 1912 and in the Royal Decree of June 20, 1974 (S.351) pursuant to article 16b of the Dutch Copyright Act of 1912) and/or to act in or out of the court in connection herewith.

Microfilm and microfiche editions of this journal are available from University Microfilms International, 300 North Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106, USA.