

MANUEL DE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE DANS LES CONFLITS ARMÉS¹

En raison de la fréquence et de la gravité des violations du droit humanitaire et de l'incapacité de la communauté des Etats d'y mettre un frein efficace, l'essentiel des mesures de mise en œuvre porte aujourd'hui sur la prévention. C'est ce qu'a reconnu également le Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de guerre, qui s'est réuni à Genève en janvier 1995 et a invité les Etats à prendre des mesures nationales de mise en œuvre. Parmi ces mesures, qui bénéficient du soutien des nouveaux Services consultatifs du CICR, les manuels militaires nationaux jouent un rôle important. La recommandation n° 4 du Groupe d'experts intergouvernemental encourage les Etats à publier de tels manuels et, ce faisant, à se consulter à des fins d'harmonisation. Elle propose au CICR de rédiger un modèle de manuel.

La République fédérale d'Allemagne a publié, en 1992, un manuel militaire de ce genre intitulé *Zentrale Dienstvorschrift* (Règlement de service central), ou ZDv 15/2, à l'intention des forces armées fédérales (Bundeswehr). Ce règlement est lui-même le fruit de plusieurs années de préparatifs, au cours desquelles les consultations avec les experts d'autres pays ont, à juste titre, joué un grand rôle — et précisément au sens de la recommandation internationale susmentionnée, qui n'a pourtant été adoptée que plus tard. Du point de vue humanitaire, ce règlement est particulièrement progressiste dans la mesure où le chiffre 211 stipule que les soldats allemands sont tenus de respecter l'intégralité du droit international humanitaire (tel qu'il est applicable aux conflits internationaux) même lors d'opérations militaires menées dans le cadre de conflits non internationaux.

Dans le manuel dont il est question ici, ce règlement ZDv 15/2 est commenté sous la direction de *Dieter Fleck* en collaboration avec des experts nationaux et étrangers des milieux académiques. C'est une lecture essentielle pour ceux qui

¹ *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, publié sous la direction de Dieter Fleck en collaboration Michael Bothe, Horst Fischer, Hans-Peter Gasser, Christopher Greenwood, Wolff Heintschel von Heinegg, Knut Ipsen, Stefan Oeter, Karl Josef Partsch, Walter Rabus, Rüdiger Wolfrum, Verlag C.H. Beck, Munich 1994, XVI + 476 pp.

traitent du droit international humanitaire dans le monde germanophone, particulièrement pour les praticiens qui cherchent à résoudre un problème déterminé auquel ils ne trouvent pas de réponse dans les commentaires habituels, pour la raison que ce type de problème ne peut pas être rapporté à une règle déterminée du droit codifié. On ne pourra donc que se réjouir d'apprendre que ce manuel devient également accessible à ceux qui ne maîtrisent pas la langue allemande. Il est en effet également publié en anglais².

Dans les chapitres 1 et 2, *Christopher Greenwood* commente, dans un style remarquablement léger même dans la traduction, l'historique, les fondements juridiques et le domaine d'application du droit international humanitaire, donc en particulier aussi le *jus ad bellum*. Il faut dire qu'il maintient jusque dans les moindres détails, et avec raison, la distinction entre *jus ad bellum* et *jus in bello*, clé de voûte du droit international humanitaire. Du point de vue scientifique, sa présentation du *jus ad bellum* est très rigoureuse, même si — ou justement car — elle contient de nombreuses références à la pratique.

Knut Ipsen présente — parfois de manière très conceptuelle et critique à l'égard du règlement ZDv 15/2 — les règles sur les combattants et les non combattants, cette dernière catégorie n'ayant rien à voir avec la notion de personne civile: elle comprend toutes les forces armées qui ne combattent pas. En droit allemand, l'importance accordée à la différence entre «combattants» et «non combattants» (dans ce sens) est nettement plus grande qu'en droit international et est parfois difficile à comprendre. Malgré ces explications, Ipsen va cependant trop loin lorsqu'à la page 85 de l'édition allemande il qualifie de «faute cardinale» le chiffre 1017 du règlement ZDv, qui stipule que «les parties au conflit doivent à tout moment faire la distinction entre combattants et non combattants». Le lecteur non germanophone aura également quelque peine à comprendre certaines discussions sur la différence entre «bewaffneter Macht» (force armée) et «Streitkräften» (forces (armées)), les deux notions étant reprises par le même mot dans les textes originaux en anglais et en français.

Dans un autre chapitre, *Stefan Oeter* commente les dispositions relatives aux moyens et méthodes de combat, où il fait preuve de connaissances approfondies sur la pratique précédant le Protocole additionnel I et se réfère souvent à des ouvrages plus détaillés sur la question. Aux pages 115 à 122, il reprend en détail la thèse officielle de l'OTAN sur l'admissibilité du recours aux armes nucléaires, mais il n'est évidemment pas très précis en ce qui concerne les limites d'un tel recours selon le droit international général reconnu comme applicable. A la

² *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, publié sous la direction de Dieter Fleck en collaboration avec Michael Bothe, Horst Fischer, Hans-Peter Gasser, Christopher Greenwood, Wolff Heintschel von Heinegg, Knut Ipsen, Stefan Oeter, Karl Josef Partsch, Walter Rabus, et Rüdiger Wolfrum, Clarendon Press, Oxford, novembre 1995, 680 pp.

page 167, il écrira cependant, et à juste titre selon moi: «Ce n'est qu'en tenant compte de la notion de représailles — toujours admises en droit coutumier — que la planification nucléaire en vigueur peut être justifiée en droit international». L'auteur entend-il sérieusement affirmer que le recours aux armes nucléaires sur le territoire national (contre un adversaire international) est dans une très large mesure admissible lorsqu'il écrit à la page 120 que l'article 49(2) du Protocole additionnel I est «incontestablement nouveau»? Pourtant, dans la note en bas de page 242, Oeter se contredit lui-même en se référant au soussigné. Quant à savoir si la fréquence des attaques dont le but est de répandre la terreur parmi la population civile est liée à l'interdiction des représailles, comme le soutient Oeter à la page 139, on peut en douter au vu de l'attitude des parties au conflit yougoslave, qu'il cite justement, et qui invoquent presque maladivement et à tout venant le principe de la réciprocité et en usent pour justifier les pires violations.

Dans un langage clair et enrichi de nombreuses références à la pratique, *Hans-Peter Gasser* décrit la protection de la population civile, plus particulièrement en territoire occupé. Du point de vue du droit international et surtout en ce qui concerne le lecteur non allemand, il est réjouissant de trouver pour chaque cas une règle correspondante relevant du domaine des conflits non internationaux. Le soldat allemand qui veut comprendre le règlement ZDv 15/2 fera cependant bien de se rappeler que le chiffre 211 lui prescrit de se comporter de manière identique dans les conflits internationaux et non internationaux. Ceci est en principe valable aussi dans le domaine du droit de Genève. Deux particularités méritent encore d'être relevées. Le chiffre 540 du règlement ZDv 15/2 renvoie à l'article 6(3) de la IV^e Convention concernant la fin de l'applicabilité de nombreuses dispositions de la Convention, mais il ne faudrait pas oublier que cet article est dépassé par l'article 3(b) du Protocole additionnel I, lequel prévoit le maintien en vigueur de l'ensemble de la IV^e Convention jusqu'à ce que l'occupation ait pris fin. Enfin, à la page 194, il est avancé que les ressortissants d'un pays neutre ou d'un État co-belligérant bénéficiant de la protection diplomatique ne sont pas des personnes protégées. Or, d'après l'article 4(2) de la Convention IV, cela est vrai pour le territoire national d'une partie au conflit, mais non pas pour un territoire occupé.

Walter Rabus présente un chapitre sur la protection des blessés, des malades et des naufragés ainsi que sur les règles relatives au service d'aumônerie. Il explique aussi de manière très simple, mais peut-être un peu brève, la question fort complexe du signe protecteur.

Horst Fischer traite de la protection des prisonniers de guerre. Après un aperçu historique des plus intéressants, il présente les règles pertinentes avec de nombreuses références à la pratique la plus récente, notamment en ex-Yougoslavie. Cette dernière tentative est certes méritoire, mais l'on peut se demander si le comportement des parties au conflit en Yougoslavie — et, partant, celui de la communauté internationale — permet réellement de tirer des conclusions sur une pratique des États par rapport à la III^e Convention. En effet, les conflits dans l'ex-Yougoslavie étaient initialement des conflits internes, et leur

désignation exacte demeure sujette à controverse. L'expérience montre que, dans les conflits que les parties concernées considèrent elles-mêmes comme des différends internes, le droit des prisonniers de guerre est le premier à n'être appliqué que *mutatis mutandis*, malgré tous les accords spéciaux en la matière.

Karl Josef Partsch présente les dispositions sur la protection des biens culturels, sans oublier d'évoquer les relations souvent difficiles entre la Convention pour la protection des biens culturels de 1954 et les Protocoles additionnels de 1977.

Wolff Heintschel von Heinegg traite du droit des conflits armés sur mer, en recourant à des références détaillées tirées de l'histoire. Cet effort mérite d'être souligné, car il s'agit d'un domaine du droit qui n'a pas connu de mise à jour écrite depuis le début du siècle, et ce bien que les données techniques et la pratique aient subi des modifications fondamentales dans les deux guerres mondiales. Dans le Manuel de San Remo sur le droit international applicable aux conflits armés sur mer³, experts et praticiens du monde entier ont tenté de mettre à jour le droit de la guerre sur mer sous forme de «réexposé». Ce travail a déjà influencé le règlement ZDv 15/2, qui place également la notion d'objectif militaire au cœur des dispositions sur la conduite des hostilités, également en ce qui concerne la guerre sur mer. Heintschel von Heinegg a aussi apporté une contribution substantielle au Manuel de San Remo et, dans l'ouvrage commenté ici, il avance tout naturellement des propositions et possibilités de développement — logiques et même inévitables du point de vue de la pratique — qui innovent et vont plus loin que le règlement ZDv 15/2. On peut les retrouver dans le Manuel de San Remo ainsi que dans le commentaire publié à ce sujet par Louise Doswald-Beck.

Michael Bothe s'est fort bien acquitté de la tâche ardue de présenter le droit de la neutralité. S'il ne passe pas sous silence les tensions fondamentales qui existent entre la Charte des Nations Unies et l'idée de base de la neutralité dans les conflits armés, il ne laisse cependant pas le praticien en répétant trop souvent que tout est sujet à controverse, information qui lui est inutile. Il n'hésite pas à dire que certaines des règles codifiées dans les Conventions de La Haye de 1907 — dont des règles humanitaires — sont dépassées par le droit coutumier, mais il présente alors des solutions tout à fait satisfaisantes offertes par ce même droit. Il rappelle enfin à juste titre que dans les relations triangulaires *jus ad bellum* — droit de la neutralité — *jus in bello*, même la légitime défense ne saurait justifier une atteinte au droit de la neutralité.

Rüdiger Wolfrum traite très brièvement du talon d'Achille du droit de la guerre, à savoir sa mise en œuvre, sans pour autant se lancer dans des débats sur la théorie du droit international, par exemple lorsqu'il examine le rôle des

³ Voir *supra*, pp. 649-694.

Nations Unies ou de l'article 1 commun aux Conventions de Genève. Tout comme dans le règlement ZDv 15/2, l'accent est mis — à juste titre pour un règlement militaire — sur la répression des crimes de guerre. Et c'est presque en passant que le règlement ZDv et Wolfrum, aux pages 428 à 432, mentionnent aussi les atteintes au droit des conflits non internationaux parmi les «infractions graves» à réprimer. Les décrire comme des crimes de guerre constitue un pas en avant positif, qui correspond par ailleurs à la toute récente évolution de la pratique (par exemple les tribunaux internationaux ad hoc). Quant à savoir s'il est possible de les classer tout simplement sous la notion juridique de «infractions graves», c'est une autre question.

Le Manuel est complété par des annexes très utiles, comme une liste fort bien présentée d'autres règlements militaires.

Dans l'ensemble, on peut dire que même si l'ouvrage en question doit être en fait un commentaire du règlement militaire allemand, il constitue dans une large mesure un commentaire du droit international humanitaire et, à ce titre, devrait intéresser les lecteurs du monde entier. Les discussions sur des questions relevant du droit interne allemand sont relativement rares, peut-être même trop rares pour une instruction destinée à des praticiens. Une autre conséquence négative de l'accent mis sur le droit international est que les restrictions du règlement ZDv 15/2, qui vont plus loin que le droit international sont souvent «rabaissées» — sauf chez Horst Fischer — par le commentaire à ce qui est prescrit par le droit international.

Des chevauchements entre le chapitre sur les moyens et méthodes de combat et celui sur la protection de la population civile seraient gênants dans un ouvrage scientifique, mais dans un manuel ils sont utiles, car le praticien doit pouvoir rechercher «son» problème sous différents angles. Cela exige cependant un grand effort de coordination entre les commentateurs, ce qui n'est pas toujours le cas dans le manuel en question.

Marco Sassòli