

125 ans après sa création, les enjeux internationaux du droit international humanitaire

Fêtant le cent vingt-cinquième anniversaire de sa formation le 4 février 1864, la Croix-Rouge de Belgique a souhaité profiter de cette année pour dresser un bilan de ses activités et pour examiner les perspectives d'avenir dans les divers domaines qui appellent à une action de la Croix-Rouge.

C'est ainsi que la Communauté francophone de la Croix-Rouge de Belgique a tenu, du 15 au 22 avril 1989, des Assises, ensemble de journées à thèmes, auxquelles étaient conviés volontaires et cadres du Mouvement ainsi que de nombreuses personnalités et associations extérieures.

La journée consacrée aux questions fondamentales de la doctrine, du droit et de l'image de la Croix-Rouge a donné lieu à des réflexions de haut niveau. La Revue internationale de la Croix-Rouge est particulièrement heureuse de reproduire ci-après celle qu'a développée M. André Andries, Premier Avocat général à la Cour militaire à Bruxelles et Président de la Commission de diffusion du droit humanitaire de la Croix-Rouge de Belgique (Communauté francophone), sur les enjeux internationaux du droit humanitaire.

* *
*

Ceux d'entre nous qui aiment observer la nature auront remarqué que lorsque le cerf lutte pour sa place dans la harde, il n'attaque jamais par surprise le flanc désarmé de son rival: par un rituel de provocation au combat, il amène l'affrontement des ramures, affrontement que le plus faible rompra par la fuite, battu mais indemne.

Les travaux de Konrad Lorenz ont fait connaître très largement ce type de mécanisme d'inhibition qui, dans le règne animal, empêche l'agression entre congénères de nuire sérieusement à la conservation de l'espèce.

Les premières phases de l'hominisation sont encore très profondément empreintes d'une haute ritualisation des comportements liée aux phénomènes cosmiques et génitaux.

Ainsi, le pressentiment d'un équilibre cosmique à ne pas rompre et le désir de protéger les génitrices et leur progéniture donneront forme dans toutes les cultures à cette ritualisation fondamentale de l'affrontement armé qu'est l'ordalie.

Depuis le silex jusqu'à la poudre, dans les conflits entre les groupes humains, on avait recours à une convention qui consistait à armer une partie de la population mâle dans chaque camp et à décréter que le sort du combat désignerait le vaincu, lequel devait céder avant d'être écrasé, parce que le jugement du Destin avait décidé contre lui.

Alors, pourrait-on se demander, si les coutumes de la guerre sont vieilles comme le monde, pourquoi ne donner au droit humanitaire, qui est bien un droit des conflits armés, que 125 ans d'âge?

La division des hommes en clans, tribus ou ethnies est apparue aux origines comme faisant partie de l'ordre des choses dans un univers clos et stable, peu traversé d'échanges et de communications. Les coutumes de la guerre ne protégeaient essentiellement que les intérêts des groupes. Les traités ou cartels qui inaugurent le droit international écrit en la matière sont bilatéraux et soumis à des conditions de réciprocité et de révocabilité. D'autre part, au temps de l'hégémonie du droit coutumier, les armements sont de portée réduite.

Le droit humanitaire, dans sa dimension véritable, que nous allons tenter de cerner, est né en 1864.

Le mouvement des droits de l'homme, à travers le «Bill of Rights» britannique de 1689, dont on oublie trop le tricentenaire, la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis d'Amérique de 1776 et enfin, la Déclaration française de 1789, allaient affirmer les libertés fondamentales de l'*individu humain* face à l'organisation hiérarchisée du groupe. Mais ce mouvement se forme encore à l'intérieur des cadres nationaux, vise essentiellement à modifier les structures de l'Etat en remplaçant des régimes autoritaires par des régimes de démocratie interne. Ce caractère national permettra d'ailleurs aux systèmes basés sur une représentativité de principe de coexister avec l'impérialisme, le colonialisme, le racisme et l'apartheid.

L'idée d'humanité universelle ne prend corps que bien après la Révolution française. Littré note que l'emploi courant du mot «humanitaire» n'apparaît que vers 1830. Bien que les philosophes des Lumières entendaient abolir l'intolérance, la torture et l'esclavage, il manquait encore à l'idée moderne d'humanité de devenir sensible et par là de trouver une cohérence et finalement une identité.

La voie du droit humanitaire s'ouvre lorsqu'un être humain se rend compte qu'il souffre devant les mutilations de n'importe quel autre être humain blessé ou torturé parce que c'est le corps de son semblable qu'on déchire.

Le génie d'Henry Dunant a été d'imaginer de faire garantir par le droit international une institution permanente et mondiale qui impose le respect d'un minimum d'humanité dans les conflits armés entre collectivités.

A l'inverse des droits de l'homme, le droit humanitaire se situe d'emblée au plan international: il ne vise pas à modifier les structures de l'Etat mais à limiter l'arbitraire des Etats dans leur politique extérieure.

C'est par son inscription dans un ordre juridique universellement applicable que ce projet transcende toutes les réalisations précédentes.

Isabelle Vichniac, journaliste au *Monde*, note dans le livre qu'elle consacre à la Croix-Rouge:

Le CICR ne pourrait pas exister sans le droit humanitaire: il serait tout au plus une grande société de bienfaisance à la durée de vie et de développement limitée. Initiateur de ce droit et garant de son évolution ainsi que de son application par les Etats, le CICR a pu se développer comme il l'a fait parce qu'on lui doit le premier traité multilatéral de droit humanitaire international qu'est la Convention de Genève de 1864.

C'est l'identité même du mouvement de la Croix-Rouge que d'être la cheville ouvrière de l'édification du droit avec toutes les implications d'auto-contrôle que cela représente, car c'est seulement en respectant soi-même le droit qu'il est possible de le faire respecter par les autres. Difficulté considérable dans l'immédiat mais voie d'accès unique vers une évolution positive durable de la société internationale.

125 ans de droit humanitaire, c'est donc non seulement l'anniversaire de l'avènement d'une institution fondamentale mais le signe de sa vocation à la durée.

Secteur le plus avancé de l'édification de la civilisation, car pénétrant les dernières et les plus redoutables zones de non-droit, celles de la violence interétatique, le droit humanitaire a été une ligne de convergence pour d'autres branches du droit qui ont intégré la défense de valeurs communes à l'humanité. C'est ainsi qu'en s'internationalisant, les droits de l'homme sont devenus complémentaires, pour le temps de paix surtout, du droit humanitaire.

La Belgique, prompt à répondre à l'appel de Dunant pour la création d'un comité de secours aux militaires blessés, ratifia rapidement la première Convention internationale de Genève, le

14 novembre 1864. Moins de trois mois après, le 8 janvier 1865, le Parlement votait la loi d'approbation. Cette convention de 10 articles se limitait à l'amélioration du sort des blessés dans les armées en campagne. Les développements du droit humanitaire en 1906 et 1929 allaient entraîner à la fois l'élargissement de l'objet des conventions, l'augmentation du nombre de leurs articles et, corrélativement, l'allongement du délai de ratification.

Chacun sait que les dernières Conventions du 12 août 1949 sont au nombre de quatre:

- la I^e, relative au sort des blessés et malades des forces armées en campagne;
- la II^e, relative au sort des blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer;
- la III^e, relative à la protection des prisonniers de guerre;
- la IV^e, enfin, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Soit, au total, 429 articles.

La loi belge ne les adopta que trois ans et un mois plus tard, le 26 septembre 1952. Mais, dès le moment de leur signature, le mouvement de la Croix-Rouge était déjà conscient de leur insuffisance car la mutation qualitative du phénomène guerrier n'y avait pas été prise en compte.

La Seconde Guerre mondiale s'était achevée sur la provocation à la guerre totale dans un camp et sur l'emploi par l'autre camp d'une arme virtuellement capable de détruire totalement la civilisation. L'humanité savait désormais que sa mort collective était au bout de la violence guerrière.

En 1949, les bombardements de Dresde et d'Hiroshima étaient encore trop présents dans les esprits pour parvenir à interdire des attaques directes de populations civiles. La Conférence diplomatique n'est arrivée à intégrer dans les quatre Conventions que certaines des expériences de la guerre qui venait de s'achever: captures massives de prisonniers de guerre et soumission des populations civiles à des régimes d'occupation de longue durée.

Ce n'est qu'après la guerre du Vietnam que le droit humanitaire allait accomplir sa nécessaire mutation. Cette guerre fut la première expérience par une puissance nucléaire de ce que la victoire militaire à tout prix n'est plus politiquement rentable dans le contexte de la destruction mutuelle assurée.

Au bout de quatre années de travaux, une nouvelle Conférence diplomatique signe enfin le 8 juin 1977 les deux Protocoles additionnels qui affrontent directement les deux menaces qui pesaient sur le droit humanitaire:

- l'absence de protection des populations civiles contre les moyens et les méthodes de combat;
- les situations de combat de la guérilla où les combattants ne se distinguent pas des populations civiles.

Le droit humanitaire n'est plus en marge du droit de la guerre: il pénètre la réglementation même des moyens et méthodes de combat. Il faut cette fois huit ans et dix mois de consultations nationales et internationales avant que la Belgique n'approuve les Protocoles par la loi du 16 avril 1986, alors qu'ils ne comptent au total que 130 articles (sans les annexes).

Dès 1864, les Conventions de Genève comportaient des obligations de mise en œuvre nationale en temps de paix et, dès 1906, des obligations d'enseignement et de diffusion. Quel fut le rôle de notre Société nationale à l'égard de l'application du droit humanitaire en dehors du temps de guerre?

Avant la scission de la Société nationale en communautés culturelles, les actions de diffusion étaient plutôt sporadiques et ponctuelles: rédaction de brochures, conférences de délégués du CICR dans les universités, journées d'information, etc.

La commission francophone de diffusion du droit humanitaire a été instaurée le 31 janvier 1981, suite aux conclusions du 1^{er} Congrès organisé par la Communauté francophone de la Croix-Rouge de Belgique à Liège, les 1^{er} et 2 mars 1980. A son actif:

- la réalisation de l'instrument de formation des cadres locaux en droit humanitaire sous forme d'une série de neuf exposés;
- la création d'un concours annuel de droit international humanitaire destiné aux universitaires et aux élèves de l'enseignement secondaire;
- la participation à une initiative d'envergure sur le plan national en vue de la ratification des Protocoles additionnels et du vote d'une loi sur les infractions graves aux Conventions de Genève.

Au moment de leur entrée en vigueur dans notre pays, la Croix-Rouge de Belgique a organisé un symposium national sur les mesures internes que la mise en œuvre des Protocoles additionnels nécessite. Le gouvernement a répondu à l'appel en créant une

commission interdépartementale dans laquelle sont représentés tous les ministères concernés ainsi que des juristes de la Croix-Rouge. La première tâche de cette commission fut d'établir la liste de ces mesures, la deuxième est actuellement de suivre et de coordonner l'élaboration des projets législatifs, administratifs, éducatifs et réglementaires nécessaires.

Il s'agit donc cette fois d'une entreprise de dimension qui fait de la Belgique un Etat pilote en matière de mise en œuvre nationale du droit international humanitaire. Parmi les premières réalisations spectaculaires, on compte déjà la mise en place de conseillers en droit de la guerre dans les forces armées, la reconnaissance de la compétence de la commission internationale d'établissement des faits, la rédaction d'un avant-projet de loi sur la répression des infractions graves au droit humanitaire à laquelle la Belgique était déjà obligée depuis la ratification des Conventions de 1949.

Le forum national de droit humanitaire que nous organisons le 8 mai 1989 au Palais d'Egmont à l'occasion du 125^e anniversaire de la première Convention de Genève sera l'occasion, espérons-nous, des gestes humanitaires attendus de la part des ministres qui ont accepté d'y pendre part. C'est à la fois une tribune politique, un exercice médiatique et un «remue-méninge» généralisé auquel nous vous convions très nombreux ce jour-là.

Les Protocoles additionnels de 1977 ont donné une réponse explicite au reproche de désuétude du droit de la guerre. Leur mode d'élaboration et leur contenu sont aussi une réponse au reproche d'irréalisme.

Mais le mouvement de la Croix-Rouge doit faire face, depuis quelques années aux critiques plus fondamentales qu'adressent au principe même du droit humanitaire les tenants de nouvelles formes d'action de secours.

Dans le livre qu'il a publié en 1986 sous le titre *Le piège*, Jean-Christophe Rufin soutient que l'action humanitaire ne relève pas du droit mais de la politique: elle prolongerait en réalité la politique par une sorte de complément à la guerre. Selon lui, c'est un domaine particulier sur lequel continue à s'affronter l'ensemble des forces politiques. Cette action, dit-il, est subordonnée à la volonté des Etats qui, s'ils sont libres de s'engager par convention, sont également libres de la rompre. La neutralité par le droit est donc rançonnée par l'Etat: la liberté des Sociétés nationales de la Croix-Rouge est en général très surveillée et le CICR, otage des Etats, n'a que la place qu'on lui laisse: tout dépend de l'intérêt qu'ont les Etats à accepter le respect du droit.

Sous couleur d'idéalisme lucide (d'humanitarisme passé par le cynisme, comme dit Rufin lui-même), cette vision des choses véhicule deux sophismes susceptibles, si on n'y prend garde, de discréditer les fondements du mouvement de la Croix-Rouge:

- les Etats sont au-dessus du droit international;
- seule l'action humanitaire en dehors du droit peut secourir efficacement les victimes.

L'approche très répandue, soit-disant réaliste et en réalité particulièrement laxiste, de la relation entre les Etats et le droit ne tient juridiquement pas debout. Le droit n'est pas un produit des Etats mais des Nations. Ce sont les corps électoraux et non leurs mandataires qui détiennent le pouvoir souverain. Sur la scène politique internationale, tous les Etats se prévalent d'ailleurs ostensiblement de leur qualité de représentants des peuples. En Belgique, le Chef de l'Etat, les ministres, les fonctionnaires, les magistrats et les officiers de l'Armée font serment d'observer les lois du peuple belge. L'uniforme même des militaires n'est rien d'autre que le signe de leur soumission à la règle fondamentale du droit de la guerre qu'est la distinction entre combattants et non-combattants.

Invoquer les défaillances du système juridique international tend à légitimer une situation absolument illégitime, entretient l'imposture sur laquelle est construite la dictature de certains Etats sur leurs peuples et empêche ceux-ci d'accéder à une analyse correcte ou simplement honnête du droit international. La subordination du droit international humanitaire à la bonne volonté des gouvernements est formellement démentie par la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969 qui, en ses articles 53 et 60, attribue à certaines normes internationales, dont le droit humanitaire des conflits armés, la qualité de norme impérative (*jus cogens*) interdisant la suspension de leur application par mesure de rétorsion et frappant de nullité absolue toute convention contraire.

Il est faux que la puissance des Etats, leur prestige, leur grandeur, prime sur tout et d'abord sur les gens. L'intégrité physique des populations importe infiniment plus que les raisons d'Etat. C'est le fondement même du jugement de Nuremberg et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce n'est pas le droit des Etats mais le droit des gens qu'on viole en bombardant des populations civiles.

Le droit international est l'unique création commune des nations, l'unique lieu où les intérêts, les raisons d'Etat particuliers et antagonistes se neutralisent.

Fondé sur la valeur commune que constitue la survie de l'humanité, articulé dans un langage arrêté en commun, le droit de la guerre forme un étalon objectif, établi en temps de paix, pour la conduite des Etats, des peuples et des hommes dans la guerre.

Seule l'action se réclamant de l'application de ce droit peut prétendre à l'impartialité et à l'universalité permettant d'agir en faveur de toutes les victimes. L'aide humanitaire qui revendique le droit d'être hors-la-loi est acculée à s'opposer à certaines Parties au conflit, donc à être elle-même partisane, à activer les relations conflictuelles au lieu de contribuer à les apaiser.

Référentiel de civilisation, le droit des conflits armés l'est à la fois dans le sens passif comme reflet de la civilisation ambiante sur la formation de ses règles et dans le sens actif comme moyen d'influencer à son tour le niveau de la civilisation générale de l'humanité.

Mais pour que le droit humanitaire joue effectivement son rôle de référentiel de civilisation, il faut qu'il soit systématiquement pris comme référence par la conscience publique qui l'a engendré. Face à la barbarie de certains Etats, les gens sont les seuls acteurs disponibles, les seuls qui soient en mesure de contrôler les classes politiques qui considèrent la vie humaine comme futile.

L'opinion publique est une puissance considérable qui a précipité la fin de certains conflits armés par sa réaction aux crimes de guerre commis en Algérie ou au Vietnam. Mais l'opinion publique est manipulable: la responsabilité des enseignants et des journalistes est grande dans sa transformation par la connaissance, la réflexion et l'engagement en véritable conscience publique.

Les enseignants et les journalistes, s'ils connaissent le système universel de référence que constitue le droit humanitaire, pourraient, à propos des événements qu'ils rapportent et commentent, dénoncer ses violations.

Quant aux militants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ils devraient, parmi leurs concitoyens, être spécialement motivés non seulement pour diffuser le droit humanitaire, ce qui est bien la moindre des choses, mais, comme l'avaient déjà prôné les participants au Congrès de 1980, pour en réclamer l'application. Le Fonds de recherche «Droit international 1990», qui s'est constitué l'année dernière à Paris et à Genève, vient de les interpeller explicitement en ces termes:

Aux yeux des observateurs des relations internationales, de l'opinion et des gouvernements eux-mêmes, l'aspect «secours» du travail de la Croix-Rouge a tendance à faire oublier que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge sont aussi investies d'autres missions. L'une des plus importantes est de contribuer au respect du droit international humanitaire en toutes circonstances.

Lorsque des organisations internationales comme l'ONU ou le CICR dénoncent les violations que commettent certains Etats aux dispositions du droit international humanitaire,

a) quel doit être le rôle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, particulièrement en cas d'appel public du CICR?

b) sous quelle forme chaque individu peut-il agir, essentiellement auprès de sa Société nationale de la Croix-Rouge, pour que les dispositions du droit international humanitaire soient effectivement respectées?

Dans le préambule du premier fascicule qu'il a rédigé pour la formation des cadres locaux de la Croix-Rouge de Belgique, M. Valère Bleiman y a déjà répondu clairement:

Le but ultime de la diffusion du droit international humanitaire est de susciter, par une large connaissance de ses principes, des droits et des devoirs qu'il organise, une véritable conscience humanitaire, régissant impérieusement les comportements des hommes dans les situations conflictuelles, non seulement pour en exiger le respect, mais également pour en condamner les violations.

Est-ce une éducation cohérente des enfants à la santé que de les laisser regarder passivement à la télévision comment on écrase les corps des enfants libanais sous les bombes?

Ces assises du 125^e anniversaire doivent, avant de réfléchir à de nouveaux développements des activités Croix-Rouge, veiller à sauvegarder ce qui en constitue le fondement essentiel: la mise en œuvre du droit international humanitaire, édification d'un monde où ce serait une tâche moins écrasante de secourir les hommes parce qu'on les meurtrirait moins.

André Andries

*Premier Avocat général à la
Cour militaire de Bruxelles*

*Président de la Commission de
diffusion du droit humanitaire
de la Croix-Rouge de Belgique
(Communauté francophone)*