

# Le Comité international de la Croix-Rouge et la mise en œuvre du système de répression des infractions aux règles du droit international humanitaire\*

par María Teresa Dutli  
et Cristina Pellandini

## 1. Introduction

Les instruments fondamentaux du droit international humanitaire (DIH) sont bien connus. Il s'agit essentiellement des quatre Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi que d'un vaste édifice de droit coutumier. Ces instruments concernent des questions d'une importance vitale en période de conflit armé, notamment pour la protection des blessés, malades et naufragés, des prisonniers de guerre, des internés civils, ainsi que celle de l'ensemble de la population civile.

Le droit international humanitaire établit non seulement les droits essentiels de la personne humaine, mais contient aussi d'importants mécanismes pour garantir le respect de ces règles. Il impose les obligations nécessaires à la répression de tout acte portant gravement atteinte à la dignité de la personne et à la sécurité des populations civiles.

La recrudescence des conflits armés actuels et les violations manifestes du droit humanitaire ont ranimé l'intérêt pour les mécanismes propres à en garantir un meilleur respect par l'application du système des sanctions. Celui-ci vise à faire cesser les violations et, notamment, à réprimer les infractions graves, qualifiées de crimes de guerre.

---

\* Original: français - Mars 1994.

La répression des infractions au droit international humanitaire a fait l'objet de plusieurs études.<sup>1</sup> Aussi, nous bornerons-nous ici à nous référer brièvement aux obligations des Etats en cette matière. Nous nous pencherons aussi sur les activités du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour la mise en œuvre de ces obligations, tant sur le plan national que dans le cadre d'une juridiction pénale internationale. S'assurer que les infractions soient dûment poursuivies et ne demeurent pas impunies est, en effet, un sujet de préoccupation constante pour le CICR. Nous en voulons pour preuve les démarches qu'il a entreprises, et qu'il continue d'entreprendre, pour stimuler l'adoption de mesures nationales de mise en œuvre qui mettent un accent particulier sur les législations pénales.

## **2. A qui incombe la responsabilité pour la répression des infractions graves au droit international humanitaire?**

Le droit international humanitaire consacre une large place à la répression des infractions graves commises dans les conflits armés internationaux, partant de l'idée que la sanction fait partie intégrante de toute construction juridique cohérente, et que la menace de sanction est un élément de dissuasion.

Un progrès important du droit humanitaire a été réalisé avec la reconnaissance de la responsabilité pénale individuelle de la personne qui a commis, ou ordonné de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves à ces traités.<sup>2</sup>

Les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I visent deux catégories de violations: celles qui, qualifiées d'infractions graves, sont assorties de l'obligation pour les Etats de les réprimer pénalement; et les violations à l'égard desquelles les Etats n'ont d'autre obligation que de les faire cesser, sans que le mode d'intervention à cet égard soit spécifié.

---

<sup>1</sup> Voir notamment: Yves Sandoz, «Mise en œuvre du droit international humanitaire», in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO-IHD, Pédone, Paris, Genève, 1986, pp. 229-326. Du même auteur: «Penal Aspects of International Humanitarian Law», in Cherif Bassiouni (ed.), *International Criminal Law*, Vol. 1, New York, 1986. Richard Baxter, «The municipal and international law basis of jurisdiction over war crimes», in *British Yearbook of International Law*, Vol. 28, 1951.

<sup>2</sup> Arts. 49, 50, 129, 146 communs aux Conventions de Genève.

Chacune des Conventions donne une liste des infractions graves.<sup>3</sup> Cette liste est complétée par le Protocole additionnel I,<sup>4</sup> qui qualifie ces infractions de «*crimes de guerre*».<sup>5</sup>

Dans la répression des infractions graves au droit international humanitaire, le rôle essentiel — et, par là-même, la responsabilité — incombent ainsi aux Parties au conflit et aux autres Parties contractantes. Plus précisément, c'est l'application de l'adage *aut judicare aut dedere* qui est exigée. En cas d'infraction grave, une Partie contractante a le choix d'en déférer les auteurs à ses tribunaux ou de les «remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette Partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes».<sup>6</sup> L'obligation de réprimer les infractions graves est indépendante de la nationalité de l'auteur et du lieu où l'acte a été commis, selon le principe de la «*jurisdiction pénale universelle*». Ce dernier impose à tous les Etats parties aux traités humanitaires l'obligation absolue de les réprimer effectivement; seule la répression universelle peut assurer le respect réel du droit humanitaire. Même un accord entre les Parties intéressées ne saurait porter atteinte à ce principe.<sup>7</sup>

A cet effet, les Conventions de Genève prévoient spécifiquement l'obligation de définir dans la loi nationale les «*sanctions pénales adéquates*».<sup>8</sup> Ainsi, alors que la qualification des actes constituant des crimes de guerre est réglée par le droit humanitaire, celui-ci laisse aux juridictions nationales la détermination des peines à appliquer.

### **3. La répression des violations aux règles du droit international humanitaire non qualifiées de crimes de guerre**

La responsabilité pénale internationale n'est pas reconnue pour l'auteur d'autres violations aux règles applicables dans les conflits armés internationaux qui ne sont pas qualifiées d'infractions graves.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Arts. 50, 51, 130, 147 communs aux Conventions de Genève.

<sup>4</sup> Arts. 11, para. 4, et art. 85, para. 3 et 4.

<sup>5</sup> Art. 85, para. 5.

<sup>6</sup> Voir *supra* note 2.

<sup>7</sup> Arts. 51, 52, 131, 148 communs aux Conventions de Genève.

<sup>8</sup> Voir *supra* note 2.

<sup>9</sup> Ces autres violations peuvent être définies comme des comportements contraires aux instruments du droit international humanitaire qui revêtent un caractère de gravité, mais qui ne figurent pas comme tels dans la liste d'infractions graves.

Les divers devoirs qui découlent du principe de «*pacta sunt servanda*» — réaffirmé dans l'article premier commun aux Conventions, et qui rappelle l'obligation des Etats de «*respecter et faire respecter ces traités en toutes circonstances*» — peuvent contribuer à l'émergence d'une responsabilité pénale internationale pour les autres violations du droit humanitaire.<sup>10</sup> Toutefois, en l'absence d'une telle norme sur le plan international, il conviendrait, pour faire cesser ces autres violations, non considérées par le droit international humanitaire comme des crimes de guerre, d'incorporer dans des mécanismes internes — législatifs ou réglementaires — les moyens propres à rétablir une situation conforme au droit. Ceci est d'autant plus valide que les violations des règles applicables dans les conflits internes, sont essentiellement les mêmes que celles qui sont considérées comme des crimes de guerre, lorsqu'elles sont commises dans les conflits internationaux.<sup>11</sup> A ce stade du développement du droit international, ce ne serait en effet que par de tels mécanismes internes qu'on parviendrait à assurer un respect effectif du droit humanitaire en toutes circonstances.

Par ailleurs, il est souhaitable que les mécanismes nationaux complètent les prescriptions du droit international humanitaire, de manière que la réparation du dommage causé aux victimes soit entière. En effet, il n'est pas suffisant de réprimer les responsables de ces actes; il faut aussi que les victimes soient effectivement indemnisées pour les dommages subis. Cette importante question n'est pas non plus entièrement réglée par le droit humanitaire,<sup>12</sup> et nécessite des compléments; actuellement, ceux-ci ne peuvent être adoptés que sur le plan interne.

En revanche, les dispositions du droit international humanitaire sont très développées en ce qui concerne le respect des garanties judiciaires.<sup>13</sup>

---

Sans avoir à imaginer précisément les comportements pouvant répondre à cette définition, on peut envisager trois catégories :

- comportements isolés, non énumérés parmi les infractions graves, mais revêtant tout de même un caractère de gravité;
- comportements, non énumérés parmi les infractions graves, mais revêtant un caractère de gravité par leur nombre ou leur répétition systématique, ou par les circonstances;
- violations «globales»: par exemple, soustraire une situation, un territoire, une catégorie de personnes ou de biens à l'application des Conventions ou du Protocole.

Voir: *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, M. Nijhoff/CICR, Genève, 1986, paras. 3591 et 3592.

<sup>10</sup>Denise Plattner, «La répression pénale des violations du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés non internationaux», *RICR*, N° 785, septembre-octobre 1990, p. 454.

<sup>11</sup>Voir art. 3 commun aux Conventions de Genève et art. 4 du Protocole II.

<sup>12</sup>La question de la réparation des dommages dans les conflits internationaux est abordée dans les arts. 51, 52, 131 et 148 communs aux Conventions et dans l'art. 91 du Protocole I.

<sup>13</sup>Voir essentiellement art. 75 du Protocole I et art. 6 du Protocole II.

Dans ce sens, aucune dérogation aux garanties fondamentales figurant dans les législations nationales ne devrait être tolérée pour le seul fait d'avoir commis ces actes en période de conflit armé. Ces garanties devraient être complétées, si besoin est, pour se conformer aux prescriptions du droit humanitaire.

#### **4. Une juridiction pénale universelle pour juger les crimes de guerre ?**

Malgré les règles détaillées sur la répression des crimes de guerre contenues dans les traités humanitaires, il faut regretter que le système de juridiction pénale universelle n'ait pas véritablement été mis en œuvre par les Etats et que, par conséquent, il n'ait pas permis une répression efficace de ces crimes dans les faits. D'autres mécanismes — qui devraient nécessairement aller de pair avec une volonté politique des Etats pour les faire fonctionner — ont vu récemment le jour et devraient renforcer le système existant.

Le droit international humanitaire ne prévoit pas de juridiction pénale internationale pour juger les crimes de guerre, comme c'est le cas d'autres instruments du droit international,<sup>14</sup> mais il ne l'exclut pas non plus. Cette compétence peut découler d'un accord entre Etats, sous forme de traité international à vocation universelle, ou d'une décision du Conseil de sécurité. Cela a été notamment le cas pour le «*Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991*».<sup>15</sup>

Le CICR considère la création de ce Tribunal comme un pas important pour mettre réellement en œuvre l'obligation de punir les criminels de guerre. Elle ne devrait représenter que la première étape vers la création d'une juridiction pénale internationale permanente.<sup>16</sup> Ceci a été confirmé par l'avancement significatif des travaux de la Commission du droit international. Ils ont abouti au projet de statut d'un futur Tribunal criminel

---

<sup>14</sup> Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. VI et Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, art. V.

<sup>15</sup> Résolutions 808 (1993) et 827 (1993) du Conseil de sécurité.

<sup>16</sup> Rapport sur la protection des victimes de la guerre, présenté par le CICR à la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, qui s'est tenue à Genève, sous les auspices du gouvernement suisse, du 30 août au 1<sup>er</sup> septembre 1993, CICR Genève, juin 1993, reproduit dans la *RICR*, N° 803, septembre-octobre 1993, pp. 415-471.

international,<sup>17</sup> soumis à la Sixième Commission (juridique) de la 48<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale (1993). Ce projet de statut présente une complémentarité avec, notamment, le projet d'article 22 («*crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité*») du projet du Code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.<sup>18</sup> On peut donc espérer que, dans un proche avenir, il soit possible de prévenir et de réprimer plus efficacement les crimes commis contre de nombreuses victimes, notamment dans les conflits internes.

## 5. Rôle du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire

Le CICR a consenti d'importants efforts pour que les droits des victimes de la guerre soient respectés. Ce souci correspond à son mandat de «*travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et de recevoir toute plainte au sujet des violations alléguées de ce droit*».<sup>19</sup>

A cet égard, il faut mentionner les efforts du CICR en matière de diffusion des principes et règles du droit international humanitaire. Faire connaître ce droit, dès le temps de paix, est impératif, car il ne sera respecté que s'il est connu de ceux qui doivent s'y conformer et le faire appliquer. Cette connaissance est indispensable pour éviter les violations.<sup>20</sup> Elle doit être complétée sur le plan interne par l'adoption, dès le temps de paix, des mesures nationales — législatives, réglementaires et pratiques — de mise en œuvre. Ici aussi, le CICR a consenti des efforts importants dans ce but.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> «Rapport de la Commission du droit international à la quarante-huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies», doc. A/48/10. pp. 266-352.

<sup>18</sup> «Rapport de la Commission du droit international à la 44<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies», doc. A/44/10.

<sup>19</sup> Voir art. 5, para. 2, lit. c des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

<sup>20</sup> L'obligation de diffuser le droit figure dans les arts. 47, 48, 127, 144 communs aux Conventions de Genève, dans l'art. 83 du Protocole I et l'art. 19 du Protocole II.

<sup>21</sup> Voir entre autres «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire», résolution V de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale (Genève, 1986). «Démarches écrites du Comité international de la Croix-Rouge», CICR, Genève, octobre 1991. «Mise en œuvre du droit international humanitaire — mesures nationales», CICR, Genève, 1991, doc. 1991 C.I/4.1/1.

L'adaptation des législations nationales aux prescriptions du droit international pour la répression des crimes de guerre, et pour assurer l'indemnisation des victimes représente un élément indispensable pour un respect effectif du droit humanitaire. Il faut aussi une réelle volonté de la part des Parties au conflit de réprimer les infractions graves et de faire cesser toute autre violation.

Dans l'exercice de ses tâches, le CICR est souvent directement confronté à des situations où le droit international humanitaire est violé.

Le rôle qui lui est conféré oblige le CICR à agir face aux manquements au droit international humanitaire qu'il constate, et à intervenir auprès des Parties aux conflits pour qu'elles appliquent et respectent les règles des traités humanitaires auxquels elles ont souscrit. Le CICR doit également user de son influence auprès des autres Etats contractants, afin qu'ils assument leurs responsabilités, selon l'article premier commun aux Conventions, et qu'ils agissent auprès des Parties en conflit pour «faire respecter» ces traités.

Les délégués du CICR sont en contact permanent avec toutes les Parties au conflit dans le cadre de leurs activités (visites aux prisonniers, protection et assistance en faveur des populations civiles affectées). Ils protestent directement auprès des autorités responsables contre les exactions qu'ils ont constatées, et leur signalent les comportements qui sont intolérables au regard du droit international humanitaire, pour qu'elles y mettent un terme.

Cette fonction diffère de celle d'une police ou d'un juge chargé du respect de la loi et de la répression de ceux qui la violent. Le droit international humanitaire attribue cette tâche aux Etats contractants.

Les démarches du CICR demeurent, en règle générale, confidentielles. En effet, le CICR prend, à l'égard des autorités de droit ou de fait qui l'autorisent à travailler et lui accordent l'accès aux victimes, l'engagement de ne pas divulguer publiquement ce que ses délégués entendent ou voient dans l'exercice de leurs fonctions, notamment lors des visites de lieux de détention. Les autorités ne doivent toutefois pas pouvoir compter sur un silence complice de l'institution dans le cas de violations graves, répétées, et lorsque ces autorités, dûment informées d'une infraction, n'adoptent pas les mesures correctives appropriées. Le CICR peut, dans certains cas, renoncer à sa confidentialité selon une doctrine qu'il s'est fixée et qu'il a publiée.<sup>22</sup> C'est l'intérêt des victimes

---

<sup>22</sup> Voir: «Les démarches du CICR en cas de violations du droit international humanitaire», *RICR*, N° 728, mars-avril 1981, pp. 79-86.

Le CICR se réserve le droit de prendre publiquement position sur des violations du DIH si les conditions suivantes sont réunies:

qui, en définitive, dicte son choix de dénoncer publiquement certaines violations dont il est le témoin.

Pendant, il arrive que le CICR soit requis pour transmettre à une Partie au conflit (ou à sa Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge) des plaintes au sujet de violations du droit international humanitaire émanant d'une autre Partie au conflit (ou de sa Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge). Dans ce cas, le CICR n'agit que s'il n'existe aucune autre voie d'acheminement et que, par conséquent, un intermédiaire neutre est nécessaire entre les parties. Il ne transmet pas les plaintes émanant de tiers (gouvernements, organisations gouvernementales ou non gouvernementales, particuliers, etc.). En règle générale, le CICR ne rend pas publiques les plaintes reçues.<sup>23</sup>

## 6. Le CICR face aux procédures d'enquête et aux procédures judiciaires engagées contre des personnes présumées coupables de violations du droit international humanitaire<sup>24</sup>

Par son rôle d'intermédiaire neutre et indépendant entre les belligérants et la nature de ses activités, le CICR (ou l'un de ses collaborateurs) risque d'être sollicité, lors de procédures d'enquête, ou de procédures judiciaires, engagées contre des auteurs présumés de violations du droit

---

– les violations sont importantes et répétées;  
 – les démarches faites à titre confidentiel n'ont pas réussi à faire cesser les violations;  
 – la publicité est dans l'intérêt des personnes ou populations atteintes ou menacées;  
 – les délégués ont été les témoins directs de ces violations, ou l'existence et l'ampleur de celles-ci sont établies au moyen de sources sûres et vérifiables.

Les démarches publiques visent à dire ce que le CICR fait dans une situation déterminée, à sensibiliser et parfois à rappeler aux Etats concernés leurs responsabilités face au DIH. Elles peuvent revêtir différentes formes (appel solennel, déclaration publique, communiqué de presse, etc.) et s'adresser à l'Etat impliqué, à toutes les Parties à un conflit, à la communauté des Etats dans son ensemble, ou encore viser l'opinion publique comme moyen de pression susceptible de porter effet auprès du ou des Etats visés.

De très nombreux appels aux parties belligérantes et déclarations publiques ont par exemple été effectués par le CICR dans le contexte des conflits de l'ex-Yougoslavie; voir à ce sujet les communiqués de presse et déclarations du CICR.

<sup>23</sup> Voir *supra* note 22.

<sup>24</sup> Le rôle que le CICR peut être amené à jouer en matière de garanties judiciaires, lorsqu'il assume, *de iure* ou *de facto*, les tâches d'un substitut de la Puissance protectrice, n'est pas abordé dans le présent article. Voir à ce sujet: Hans-Peter Gasser, «Respect des garanties judiciaires fondamentales en temps de conflit armé — Le rôle du délégué du CICR», *RICR*, N° 794, mars-avril 1992, pp. 129-152.



international humanitaire.<sup>25</sup> Il est alors appelé à transmettre des informations ou à témoigner sur des faits liés à ces activités.

Ces demandes peuvent émaner de différentes sources. Des organes judiciaires, nationaux ou internationaux, compétents pour enquêter, instruire ou juger des infractions au droit international, peuvent requérir des informations de la part du CICR, voire sommer l'institution, ou l'un de ses délégués, de déposer comme témoin sur des faits liés à son activité. Les personnes poursuivies peuvent également avoir un intérêt à ce que le CICR, ou un délégué qu'elles ont connu, témoigne à leur décharge. Enfin les victimes ou plaignants peuvent souhaiter de l'institution un témoignage à charge des accusés.

Ce problème n'est pas nouveau pour le CICR. Dans les pays où il est actif, il est souvent saisi de demandes pour constater des violations du droit international humanitaire, établir la véracité de violations alléguées, ou témoigner par-devant magistrat.<sup>26</sup>

### **6.1. Le mandat conféré au CICR par la communauté des Etats: un rôle opérationnel avant tout**

Le CICR a reçu des Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 — soit la quasi-totalité de ceux-ci — le mandat d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles des conflits armés. Ce mandat est confirmé dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en vertu de ceux-ci, s'étend aussi aux situations de troubles intérieurs.<sup>27</sup> Ces instruments attribuent un certain nombre de compétences et de tâches spécifiques au CICR, comme, par exemple, visiter des prisonniers et des internés civils<sup>28</sup>, ou assumer les responsabilités dévolues à une Puissance protectrice quand celle-ci n'est pas désignée<sup>29</sup>; selon ces textes, le CICR peut aussi prendre des initiatives sur le plan humanitaire.<sup>30</sup> Le rôle spécifique du CICR, en tant qu'intermé-

<sup>25</sup> Par exemple, celles engagées par le Tribunal international ad hoc, institué par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le but de «... juger les personnes présumées responsables de violations graves du DIH commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie entre le 1er janvier 1991 et une date que déterminera le Conseil de sécurité après la restauration de la paix». Voir *supra* note 15.

<sup>26</sup> Voir *supra* note 22.

<sup>27</sup> Art. 5, ch. 2, lit. c, d, e des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

<sup>28</sup> Art. 126 de la III<sup>e</sup> Convention et art. 143 de la IV<sup>e</sup> Convention.

<sup>29</sup> Arts. 10/10/10/11 para. 3 communs aux Conventions.

<sup>30</sup> Arts. 9/9/9/10 et art. 3, para 2, communs aux Conventions, art 5, ch. 3 des Statuts du Mouvement.

diare neutre et indépendant entre les belligérants, a très souvent un caractère opérationnel marqué; en effet, sa mission première est, au nom de l'humanité, de protéger et assister les victimes quand les hostilités sont en cours, et d'améliorer leur sort autant que possible.

Pour le CICR, *protéger et assister* ne signifie pas uniquement intervenir auprès des belligérants pour que les normes et principes du droit international humanitaire soient respectés et appliqués, mais aussi être présent au milieu de la guerre. Cela se traduit notamment par les visites aux prisonniers, la recherche de personnes disparues, le rétablissement de la communication entre les membres des familles séparées par la guerre et leur regroupement, les soins aux blessés et malades, l'acheminement et la distribution de nourriture, de vêtements, et d'autres biens indispensables à la survie des populations affectées.<sup>31</sup>

Pour s'acquitter de son mandat, le CICR doit, dès le début des hostilités, avoir accès aux victimes. Il doit aussi recevoir un minimum de garanties de sécurité pour ses collaborateurs engagés sur le terrain. La coopération de la part des gouvernements et parties au conflit est donc indispensable. Elle est tributaire de la crédibilité et de la confiance accordées au CICR; celles-ci reposent sur l'indépendance de l'institution à l'égard de tout pouvoir politique, sur son respect rigoureux des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur sa façon discrète de travailler. Le CICR s'efforce notamment de développer et de maintenir, sur cette base de confidentialité, un dialogue permanent avec ses interlocuteurs.

De cette façon, le CICR a souvent accès à des victimes que les autorités et les parties au conflit lui auraient peut-être soustraites sans ces relations de confiance. Mais cela implique également que le CICR garde ses distances vis-à-vis de tout groupe de pression, fût-il politique, médiatique ou autre.

## **6.2. Compatibilité entre le mandat du CICR et le témoignage (ou la transmission d'informations) sur des actes accomplis ou des faits constatés par les délégués du CICR dans l'exercice de leurs fonctions**

Le CICR doit tout entreprendre pour sauvegarder sa capacité opérationnelle. Dans l'intérêt des victimes qu'il est appelé à secourir, il doit

---

<sup>31</sup> Voir J.-L. Blondel, «L'assistance aux personnes protégées», *RICR*, N° 767, septembre-octobre 1987, pp. 471-489.

s'abstenir de tout acte ou comportement qui pourrait compromettre ou entraver son action.

Le CICR a toujours manifesté une grande réserve à l'égard d'une coopération de sa part à des procédures d'enquête, ou à des procédures judiciaires, engagées pour réprimer des violations du droit international humanitaire. Et ce, qu'elles émanent d'autorités nationales ou d'une instance internationale.

Il ne peut donc prêter son concours à des enquêtes à propos d'allégations de violations du droit international humanitaire, compte tenu de l'aspect souvent polémique de telles allégations, et de son souci de rester à l'écart de toute controverse, d'ordre politique ou liée aux hostilités.<sup>32</sup> Toutefois, il peut intervenir si un tel mandat lui est confié d'avance par une convention, ou si toutes les parties intéressées le lui demandent explicitement. Le CICR ne peut pas participer non plus à la constitution d'une Commission d'enquête, sauf sous les conditions indiquées ci-dessus. Dans ce cas, il se bornera à offrir ses bons offices, afin de faciliter le choix, en dehors de son sein, des personnes qualifiées pour faire partie d'une commission d'enquête. Et il le fera seulement si cette tâche ne risque pas de rendre plus difficiles, sinon impossibles, ses activités en faveur des victimes, ni de compromettre sa réputation d'institution impartiale et neutre.<sup>33</sup>

Aussi, lorsqu'il est sollicité, directement ou à travers un de ses collaborateurs, de témoigner en justice sur des faits liés à ses activités dans les pays où il est présent, le CICR s'abstient d'y donner suite. Cette réserve est en général respectée par les gouvernements.

Le CICR s'est en outre donné des lignes directrices strictes relatives à la transmission d'informations liées à ses activités à des autorités autres que celles directement concernées; il n'accepte de fournir que les informations qu'il a rendues publiques.

Les procédures d'enquête et les procédures judiciaires visent à établir des responsabilités pénales; logiquement, elles devraient aboutir à des conclusions condamnant ou innocentant les accusés. Dans les deux cas, le résultat sera difficile à accepter par une ou plusieurs des parties impliquées. Une participation du CICR, à quelque titre que ce soit, risque

---

<sup>32</sup> Le principe de neutralité enjoint au CICR de «...s'abstenir de prendre part aux hostilités et en tout temps aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique». Le respect strict de ce principe par le CICR est une condition fondamentale nécessaire pour que son activité humanitaire, en cas de conflit armé ou de troubles, puisse se déployer dans les meilleures conditions.

<sup>33</sup> Voir *supra* note 22.

de provoquer des susceptibilités, parce qu'elle sera interprétée, par l'une ou l'autre partie, comme une prise de position; elle risque aussi d'engendrer un rejet du CICR par la suite.<sup>34</sup> Enfin, elle est également difficilement compatible avec les engagements de discrétion de l'institution à l'égard des Parties au conflit.

Le témoignage du CICR ou de ses délégués dans le cadre de procédures d'enquête ou de procédures judiciaires (notamment celles engagées contre les auteurs présumés de violations graves du droit international humanitaire) risque donc d'entraver l'accomplissement de sa mission, telle que définie dans les traités de droit humanitaire. En effet, elle représenterait une rupture de l'engagement de discrétion du CICR, tant vis-à-vis des Parties au conflit que des victimes elles-mêmes, et entraînerait de ce fait une perte de confiance à l'égard du CICR. Il en résulterait le risque pour l'institution de se voir refuser l'accès aux victimes des conflits présents ou futurs et, à l'évidence, une mise en péril de la sécurité des personnes auxquelles il vient en aide, comme du personnel travaillant sous sa responsabilité.

Qu'il entreprenne des démarches, de sa propre initiative pour faire cesser des violations constatées du droit international humanitaire, ou que son concours soit sollicité dans le cadre de procédures d'enquête (ou de procédures judiciaires) engagées pour réprimer ces violations, l'attitude du CICR sera déterminée par un critère, primant sur toute autre considération: l'intérêt des victimes.<sup>35</sup>

### **6.3. L'immunité de témoignage, une prérogative nécessaire et essentielle à l'exercice du mandat du CICR**

Si le CICR doit s'abstenir en tout temps de tout comportement qui pourrait compromettre le bon accomplissement de sa mission humanitaire, le le contraindre à un tel comportement irait à l'encontre du mandat même que la communauté des Etats lui a conféré.

On doit estimer que, par l'adoption des Conventions de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977, les Etats ont entendu accorder au CICR

---

<sup>34</sup> Une telle participation est en outre exclue, lorsque le CICR participe à des procédures dans le cadre des fonctions de substitut d'une Puissance protectrice, notamment en qualité d'observateur neutre; art. 99 et suiv. de la III<sup>e</sup> Convention de Genève et art. 71 et suiv. de la IV<sup>e</sup> Convention, voir *supra* note 24.

<sup>35</sup> Voir *supra* note 22.

les moyens et les prérogatives qui lui sont nécessaires pour remplir les fonctions que ces traités lui attribuent.

Au regard du droit international public et de la pratique des Etats, une personnalité juridique internationale fonctionnelle est reconnue aujourd'hui au CICR.<sup>36</sup> La communauté internationale a confirmé ce statut, lorsqu'elle a octroyé au CICR, le 16 octobre 1990, un siège d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies.<sup>37</sup>

L'immunité de juridiction est une prérogative essentielle de ce statut dans la mesure où elle garantit au CICR l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de son mandat. Dans les situations visées par les Conventions, l'immunité doit couvrir la dispense de témoignage pour des actes accomplis par le CICR et par ses collaborateurs, et pour les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions. Ceci revêt une importance toute particulière au vu des principes d'action du CICR exposés ci-dessus.

Les délégués et les autres collaborateurs du CICR ne peuvent par conséquent pas être contraints à fournir des informations sur des questions considérées comme confidentielles, ni être obligés de témoigner. Et cela, dans aucune des situations couvertes par les traités de droit international humanitaire, qu'il s'agisse de conflit armés internationaux ou non internationaux.

Par ailleurs, dans un grand nombre de pays où le CICR travaille, une immunité similaire, pour des situations qui ne sont pas couvertes par le droit international humanitaire, est stipulée dans un accord de siège conclu entre le CICR et les autorités,<sup>38</sup> ou accordée tacitement au CICR par ces dernières.

#### **6.4. Situation des autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — Sociétés nationales de la Croix-Rouge

<sup>36</sup> Voir à titre d'exemple: Julio A. Barberis, «El Comité internacional de la Cruz Roja como sujeto del derecho de gentes» in Christophe Swinarski, *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de J. Pictet*, CICR/Nijhoff, Genève-La Haye, 1984, pp. 635-641; Christian Dominicé, «La personnalité juridique internationale du CICR», *idem*, pp. 663-673; Paul Reuter, «La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge», *idem*, pp. 783-791.

<sup>37</sup> Attribution du statut d'observateur au CICR eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les Conventions de Genève de 1949, résolution A/45/6 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée au cours de sa 45<sup>e</sup> session, à sa 31<sup>e</sup> séance plénière, le 16 octobre 1990. Assemblée générale, Documents officiels: 45<sup>e</sup> session, supplément N°49 (A/45/49).

<sup>38</sup> Le CICR a jusqu'à présent conclu des accords de siège dans 49 pays.

ou du Croissant-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après Fédération) — présentent une situation différente de celle du CICR, mais qui mérite une attention particulière.

La vocation première des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge en temps de conflit est d'assister les services sanitaires des forces armées pour s'occuper des blessés de guerre, indépendamment de leur origine. Selon les Statuts du Mouvement (entérinés par la communauté des Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 lors de Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), le mandat de la Fédération est d'assister les Sociétés nationales dans leurs actions humanitaires, et, dans certains cas, de porter secours aux victimes des conflits, conformément aux accords conclus avec le CICR.<sup>39</sup> Elle peut donc aussi être amenée à s'occuper de victimes de guerre, telles que des réfugiés ou des personnes ayant quitté les zones conflictuelles.

Les collaborateurs et les volontaires des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge des pays en conflit peuvent aussi être les témoins directs de violations graves du droit international humanitaire. Le personnel de la Fédération et celui des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge exerçant leur mandat hors des zones conflictuelles peuvent surtout être amenés à recueillir des allégations de telles violations.

L'obligation de témoigner, imposée à des membres de Sociétés nationales ou à des délégués de la Fédération, pourrait également avoir des conséquences néfastes sur leurs activités. Car celles-ci sont soumises, comme celles du CICR, aux Principes fondamentaux du Mouvement, en particulier ceux d'humanité, de neutralité et d'impartialité.<sup>40</sup>

Pour les raisons déjà invoquées, la perte de confiance qui s'ensuivrait ne serait certainement pas sans incidence sur les activités du CICR, et, surtout, sur l'accès aux victimes que le Mouvement cherche à assister.

Il est notoire qu'en temps de conflit armé, les esprits sont échauffés, les tensions et l'animosité règnent. Tout sujet délicat tombant dans le

---

<sup>39</sup> Voir art. 6 des Statuts du Mouvement, notamment ch. 3 et ch. 4, lit. d et lit. i et Accord entre le CICR et la Ligue (Fédération) du 20 octobre 1989.

<sup>40</sup> Principes fondamentaux adoptés en 1965 et entérinés par les Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 et lors de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1986.

domaine public sera évidemment accompagné de polémiques servant la propagande de l'une ou l'autre partie au conflit. Les conflits de l'ex-Yougoslavie, fortement politisés et exacerbés par les médias, en sont un exemple frappant. Dans ces situations, les Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge doivent faire encore davantage preuve de leur attachement aux Principes fondamentaux. On peut en effet aisément s'imaginer les pressions exercées sur elles par leurs gouvernements et par les courants de l'opinion publique dans leurs pays respectifs; elles doivent en effet ménager l'un et l'autre, en raison du soutien qu'elles reçoivent et dont elles ont besoin. En pareilles circonstances, l'intérêt des victimes et la crédibilité à long terme des Sociétés nationales et du Mouvement requièrent une attitude d'abstention (même impopulaire) face à toute controverse étrangère à la mission de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Et aussi face à toute procédure engagée pour réprimer des violations du droit international humanitaire. En effet, toute participation à de telles procédures, notamment par des témoignages, risque d'être interprétée comme une position partisane et d'engendrer suspicion et animosité à l'égard du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble.

## 7. Conclusions

Les Etats parties aux Conventions de Genève se sont engagés à faire cesser les violations de ce droit et à réprimer les infractions graves, qualifiées de «crimes de guerre».

La responsabilité première pour un respect effectif de ce droit incombe aux Etats. Pour ce faire, ils doivent adopter, dès le temps de paix, des dispositions pénales permettant de sanctionner tout acte contraire aux engagements pris, et s'assurer que ces obligations soient connues de tous ceux qui doivent les appliquer. Pour être effectives, ces mesures législatives doivent être accompagnées d'une réelle volonté de la part des autorités de les faire réellement respecter.

Il est donc encourageant de relever que les participants à la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, qui s'est tenue à Genève du 30 août au 1<sup>er</sup> septembre 1993, se sont engagés dans cette voie. Dans la Déclaration finale, de cette réunion, ils ont réaffirmé leur volonté de s'assurer que les crimes de guerre «soient dûment poursuivis et ne demeurent pas impunis».

Pour le CICR, gardien du droit international humanitaire, il s'agit avant tout d'aider les Etats à s'acquitter de leurs obligations. Il salue et appuie leurs efforts en cette matière. Le CICR s'y associera dans la mesure où son mandat de protéger et assister les victimes des conflits armés le lui permet.

**María Teresa Dutli** a obtenu en 1979 le diplôme d'avocate à la faculté de droit de l'Université nationale de Buenos Aires et a exercé cette profession dans un cabinet d'avocats à Buenos Aires de 1979 à 1982. Docteur ès sciences politiques de l'Université de Genève (Institut universitaire de hautes études internationales, IUHEI — 1989), elle est, depuis 1988, membre de la Division juridique du CICR; elle a publié dans la *RICR*: «Enfants-combattants prisonniers» (N° 785, septembre-octobre 1990) et «Mise en œuvre du droit international humanitaire — Activités du personnel qualifié en temps de paix» (N° 799, janvier-février 1993).

**Cristina Pellandini** est licenciée en droit de l'Université de Berne (Suisse) et titulaire d'un brevet d'avocat. Elle a effectué des missions pour le CICR en tant que déléguée en Argentine, au Chili et à El Salvador de 1985 à 1987, en Irlande du Nord en 1988 et aux Philippines de 1991 à 1992. En 1987 et 1988 elle a été membre de la Division juridique en qualité de déléguée conseillère juridique aux opérations. M<sup>me</sup> Pellandini est depuis 1993 membre de la Division de la Doctrine et des Relations avec le Mouvement.