

# MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

## INTRODUCTION

*Le droit des conflits armés n'a de valeur — et n'a de sens — que s'il est appliqué. Pacta sunt servanda. Ce type d'axiome devrait pouvoir s'imposer à la conscience humaine, sans détour et sans contrainte, puisque l'enjeu n'est rien de moins que de protéger les victimes des conflits armés et de limiter les effets de la violence dans les situations conflictuelles.*

*Reconnaissons — et ce n'est pas nouveau — que tel n'est pas toujours le cas. Sans doute parce que le droit international humanitaire, compromis entre les nécessités militaires et les exigences humanitaires, n'est souvent respecté que s'il coïncide avec les intérêts propres à l'Etat; sans doute aussi, parce que la violence inhérente aux situations conflictuelles ne favorise pas particulièrement une attention assidue aux principes et règles du droit humanitaire.*

*Certes, nous nous réjouissons des progrès réels réalisés ces dernières années. A l'heure où nous écrivons ces lignes, 100 Etats sont parties au Protocole additionnel I et 90 au Protocole additionnel II. Nous ne pouvons nier davantage que la diffusion du droit humanitaire est entrée dans les mœurs et que dans bon nombre de cas, elle est devenue une discipline reconnue dans les cercles militaires, gouvernementaux, comme au sein des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

*Mais à côté de ces réalisations, combien d'obstacles se dressent encore et qui ont pour nom l'indifférence, le scepticisme, l'ignorance? Comment dès lors mieux mettre à profit l'impressionnant arsenal juridique dont dispose le droit humanitaire pour renverser ces obstacles et pour mieux utiliser les mesures de prévention et de contrôle de la mise en œuvre du DIH?*

*Questions importantes auxquelles la Revue internationale de la Croix-Rouge s'efforce de répondre en présentant un dossier, étalé sur deux numéros, qui traitera de certains aspects de la mise en œuvre du*

droit international humanitaire. Tout d'abord les moyens préventifs que constituent les mesures prises par les Etats sur le plan national, avant que les dispositions du droit humanitaire s'appliquent effectivement, puis les moyens de contrôle en mettant l'accent sur la Commission internationale d'établissement des faits, enfin les moyens de répression aux infractions au droit humanitaire et les sanctions.

La mise en œuvre du droit humanitaire est en premier lieu laissée à l'initiative, à la bonne volonté — à la bonne foi — de chaque Etat. L'art du législateur a été de trouver un compromis acceptable entre le principe de la souveraineté nationale et les exigences humanitaires. Ainsi, en ouverture de ce dossier (voir p. 113), le **professeur Gérard Niyungeko** s'attache d'abord à analyser les règles du droit qui sauvegardent la souveraineté des Etats. Celles qui, comme la faculté de dénonciation des Conventions — on ne connaît pas d'exemple de dénonciation des obligations humanitaires — ou encore comme les réserves émises à l'égard de certaines dispositions du droit ne constituent pas à proprement parler d'obstacles majeurs à la mise en œuvre. L'auteur accorde plus d'importance aux règles qui peuvent retarder, voire entraver, toute application du droit, celles qui incorporent l'accord ou le consentement de l'Etat ou qui réservent la sécurité de l'Etat ou encore qui laissent à celui-ci une large marge d'appréciation ou lui attribuent certaines compétences, notamment dans le domaine de la répression des infractions du droit.

Le professeur Niyungeko équilibre son propos en analysant ensuite les règles qui peuvent être considérées comme autant de «dérogations», directes ou indirectes, au principe de la souveraineté des Etats. L'engagement des Etats à non seulement respecter mais aussi faire respecter les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels est une obligation qui concerne à la fois les Etats parties et non parties au conflit. Il en est de même du système de contrôle par les Puissances protectrices auquel les Etats acceptent de se soumettre, de l'interdiction des représailles contre les personnes et les biens protégés, de l'impossibilité de l'Etat de s'exonérer et d'exonérer les autres Etats de leurs responsabilités en matière d'infractions graves.

En conclusion, l'auteur, tout en soulignant les «concessions» faites par l'Etat, reconnaît que le principe de souveraineté dresse encore bien des obstacles à la mise en œuvre du droit, notamment dans le cas des conflits armés non internationaux dépourvus de mécanisme de contrôle du respect du droit humanitaire.

\* \* \*

*Le respect du droit humanitaire par les Etats dépend en grande partie de l'adoption de lois nationales adéquates sanctionnant l'incorporation au plan interne des traités humanitaires internationaux ou des mesures d'ordre législatif, administratif ou encore pratiques nécessaires pour assurer l'application intégrale des dispositions du droit. La résolution V de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge réaffirme à juste titre aux Etats leur devoir d'adopter des mesures nationales de mise en œuvre, d'échanger entre eux des informations par l'intermédiaire de l'Etat dépositaire et de tenir le CICR informé des mesures prises sur le plan législatif ou autre, ce dernier étant invité à rassembler et évaluer les informations. Quant aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, elles sont encouragées à apporter leur concours dans ce domaine.*

*Le rôle du CICR est déterminant à cet égard. Celui-ci n'a jamais ménagé ses efforts pour sensibiliser les Etats à leur devoir et les aider dans l'acquittement de leurs obligations. Ainsi a-t-il entrepris des démarches en ce sens en 1988, puis en 1989 auprès des Etats parties aux Conventions de Genève et des Sociétés nationales. Le résultat de ces démarches, comme l'indique le **rapport intérimaire du CICR** (voir p. 142), montre qu'il subsiste encore bien des lacunes en la matière, tant sur le plan législatif interne que sur les mesures pratiques. De plus le CICR a besoin de recevoir des opinions et des suggestions sur la manière dont il pourrait soutenir plus efficacement les efforts des Etats dans le domaine de la mise en œuvre du droit humanitaire. C'est en ce sens que le CICR s'est à nouveau adressé le 18 janvier 1991 aux destinataires des démarches précédentes, afin de pouvoir présenter un rapport complet et circonstancié à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en novembre 1991.*

*Beaucoup a été fait déjà, n'en doutons pas. Mais il reste encore beaucoup à faire.*

*Ces problèmes de mise en œuvre au niveau national sont examinés par **M. Dieter Fleck** (République fédérale d'Allemagne) dans son article relatif aux problèmes et priorités de la mise en œuvre du droit humanitaire (voir p. 148). L'auteur relève que la mise en œuvre du droit humanitaire se heurte à l'absence de motivation en temps de paix, à l'ignorance et à la complexité des règles du droit; aussi estime-t-il que si les mesures législatives traditionnelles sont importantes, il convient de mettre particulièrement l'accent sur les mesures de caractère organisationnel et structurel à prendre en temps de paix (la localisation à l'abri du danger des établissements et formations sanitaires du service de santé, par exemple) et en temps de guerre, la*

formation du personnel qualifié, la diffusion du droit humanitaire. Sur ce point, l'auteur brosse un tableau complet des mesures prises en Allemagne par les autorités gouvernementales et souligne le rôle actif de la Croix-Rouge allemande.

Conscient des lacunes existant dans la mise en œuvre du droit humanitaire, l'auteur juge nécessaire de dégager des priorités dans une perspective à long terme, qu'il s'agisse de l'identification des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses, de la planification des zones sanitaires et des zones de sécurité, de l'organisation de services des recherches, etc.

Et c'est en raison des problèmes que pose la mise en œuvre, de la grande complexité et du caractère technique de certaines mesures de mise en œuvre que l'auteur recommande en conclusion que l'établissement de plans d'action et de listes de priorités procèdent d'efforts conjoints à long terme, d'une véritable coopération internationale continue.

**M. Marc Offermans** (Belgique) lui fait écho en présentant les réalisations de la Belgique en matière de mise en œuvre, et notamment le rôle de la Commission interdépartementale de droit humanitaire de Belgique (voir p. 164). Créée en 1987 pour «faire un inventaire complet des mesures à prendre et de suivre et coordonner la mise au point des textes requis par les départements compétents», la Commission cherche à stimuler l'action des départements concernés et à assurer le suivi des mesures décidées par les autorités compétentes. L'auteur brosse ainsi la genèse de cette commission, décrit sa composition, ses objectifs, ses méthodes de travail, son mode de fonctionnement avant de donner un bilan provisoire de ses travaux.

Il en arrive aux mêmes conclusions dès qu'il s'agit des priorités: la désignation de personnel qualifié et de conseillers juridiques dans les forces armées, la diffusion du droit humanitaire pour laquelle la Croix-Rouge de Belgique joue un rôle essentiel.

\* \* \*

Le second thème de ce numéro de la Revue concerne la Commission internationale d'établissement des faits prévue à l'article 90 du Protocole additionnel I pour «enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au sens des Conventions et du présent Protocole ou une autre violation grave des Conventions ou du présent Protocole; faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du présent Protocole».

*Le capitaine Ashley Roach (Etats-Unis d'Amérique), après avoir rappelé les divers types de systèmes d'établissement des faits en vigueur, démonte le mécanisme unique de la Commission prévue à l'article 90, assortissant son analyse juridique de nombreux commentaires et suggestions (voir p. 178). Il aborde successivement le rôle de l'Etat dépositaire, les qualifications exigées des candidats à l'élection des membres de la Commission et la procédure d'élection des membres. Il développe les paragraphes de l'article 90 relatifs à l'organisation de la Commission (le choix du président, les règles de procédure) et à la compétence de la Commission.*

*Il s'étend également sur le rôle de la Chambre de sept membres chargée d'effectuer les enquêtes et de faire des recommandations et finalement sur le règlement intérieur de la Commission et les questions administratives et financières.*

*Pour sa part, M<sup>me</sup> Françoise Krill (CICR), dans son article sur le même sujet (voir p. 204), souligne les progrès réalisés par le droit à travers l'institution de la Commission: «L'institutionnalisation de l'enquête a l'avantage de ne pas subordonner son déclenchement à l'accord des Parties, l'acceptation de la compétence intervient en principe, en temps de paix, avant que ne surgisse le besoin de procéder à une enquête. Par ailleurs, la permanence de la Commission a un effet de dissuasion non négligeable à l'égard des Parties au conflit qui seraient tentées de commettre des violations du droit international humanitaire».*

*Après avoir examiné la genèse de la Commission et son fonctionnement, l'auteur consacre une grande partie de son étude au rôle du CICR en matière d'enquête en général puis dans le cadre de l'article 90. Bien que les Conventions de Genève ne prévoient pas l'intervention du CICR en matière d'enquête, celui-ci a été saisi de demandes à plusieurs reprises. Lors du débat à la Conférence diplomatique (1974-1977), il avait été proposé que le CICR se voit confier la tâche d'administrateur de la Commission. Celui-ci se montra disposé à accepter une telle tâche pour autant qu'elle soit définie avec précision et qu'il n'y ait aucune confusion possible entre ce mandat et les tâches traditionnelles de protection et d'assistance qui lui sont confiées.*

*En fin de compte, cette proposition ne fut pas retenue, la volonté des Etats étant de bien distinguer entre les mandats du CICR et ceux de la Commission et d'éviter par là au CICR de se trouver dans une situation susceptible d'être préjudiciable à l'exercice de son mandat. Et ce qui importe finalement est la complémentarité des deux organes.*

*Vingt Etats (et plus) ayant maintenant reconnu la compétence de la Commission au vu de l'article 90, (voir tableau, p. 224) la procédure de constitution de la Commission est maintenant ouverte. Une déclaration de l'Etat dépositaire (voir p. 222) précise les modalités en cours, notamment la convocation prochaine d'une réunion des représentants des Etats ayant fait la déclaration de l'article 90, en vue d'élire les 15 membres de la Commission.*

\* \* \*

*La Revue bouclera ce dossier consacré à la mise en œuvre du droit humanitaire en traitant dans son prochain numéro des moyens de répression des violations du droit international humanitaire.<sup>1</sup> Elle espère ainsi que ces numéros pourront servir de références utiles à ses lecteurs, notamment en vue de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui se penchera sur ces questions dont l'importance n'échappe à personne.*

***La Revue***

---

<sup>1</sup> Pour compléter ce dossier, le lecteur est invité à se référer au rapport du Séminaire régional sur la mise en œuvre du droit humanitaire, organisé à Sofia en septembre 1990 par le CICR, en collaboration avec la Croix-Rouge bulgare et l'Institut international de droit humanitaire (voir pp. 237-249). Ce séminaire a permis aux représentants et experts de onze pays européens de procéder à d'utiles échanges de vues et d'expériences sur la question. On pourra également se reporter aux travaux de la XV<sup>e</sup> Table Ronde de l'Institut international de droit humanitaire (San Remo, 4-8 septembre 1990), *RICR*, N° 787, janvier-février 1991, pp. 63-77, *ad* pp. 69-70, et à ceux du Colloque international sur la mise en œuvre du droit international humanitaire sur le plan national (Bad-Homburg, 17-19 juin 1988). (Voir à ce propos *infra*, p. 254, une recension de l'ouvrage qui lui a été consacré.)