

# Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire

## *DÉMARCHES DU CICR*

Comme toute branche du droit, le droit international humanitaire a été conçu non pas comme un recueil de règles abstraites, mais comme un ensemble de normes définies pour régir la réalité; cela est réaffirmé dans l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949 qui établit l'obligation des Hautes Parties contractantes de respecter et de faire respecter ces accords en toutes circonstances.

L'universalité atteinte par les Conventions de Genève de 1949 qui lient 165 Etats et par leurs Protocoles additionnels I et II de 1977 auxquels 100 et 90 Etats sont respectivement parties, démontre l'importance que ces traités revêtent pour la communauté internationale. Le CICR est toutefois conscient que ces traités ne pourront être entièrement respectés s'ils ne sont pas accompagnés, dans l'ordre juridique interne des Etats, des mesures propres à garantir leur application effective. Ces mesures vont de l'incorporation au plan interne des traités internationaux suivant l'ordonnement juridique interne de chaque Etat, à l'adoption des mesures d'ordre législatif, administratif ou encore pratique nécessaires pour qu'ils puissent être appliqués dans leur intégralité.

En se basant sur la responsabilité reconnue au CICR à l'égard du droit international humanitaire tant dans les textes conventionnels que dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que dans ses propres Statuts, le CICR s'est toujours préoccupé d'une manière générale, et pour certains sujets plus fréquemment, de rappeler aux Etats l'importance de l'adoption des mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. rapports intitulés «Respect des Conventions de Genève. Mesures prises pour réprimer les violations», soumis par le CICR à la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965) et à la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge

Conscient de l'ampleur des besoins en ce domaine, le CICR a saisi la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, octobre 1986) d'un document de travail et d'un projet de résolution sur la base duquel, après fusion avec un autre projet, ladite Conférence adopta, par consensus, sa résolution V intitulée «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire». Pour l'essentiel, cette résolution rappelle aux Etats parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels leur obligation d'adopter des mesures nationales d'exécution et de s'informer mutuellement à travers le dépositaire; elle invite les Sociétés nationales à assister leur gouvernement pour ce faire, appelle les Etats et les Sociétés nationales à informer le CICR des mesures prises ou envisagées, et prie ce dernier de rassembler et évaluer lesdites informations et de faire rapport aux prochaines Conférences internationales.

Pour donner suite à cette résolution, le CICR s'est adressé, en date du 28 avril 1988, aux gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs Sociétés nationales. Cette démarche a été suivie, une année après, d'une deuxième lettre circulaire adressée aux mêmes destinataires, en raison notamment du peu de réponses reçues. Le CICR a aussi saisi cette occasion pour remettre aux Etats et Sociétés nationales un *rapport intermédiaire* faisant état du résultat de sa démarche ainsi que des éléments principaux du contenu des réponses reçues et de leurs principales faiblesses. Ledit document est reproduit ci-après (*voir p. 144*). D'autres Etats ont répondu à ce nouvel appel, et des compléments d'information aux réponses initiales ont été donnés dans certains cas.

Le CICR attache une grande importance à l'adoption des mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, raison pour laquelle il entend ne pas en rester aux seules démarches écrites, mais utiliser tous les moyens possibles en vue de sensibiliser les Etats à cet égard et de les assister dans l'acquittement de leurs obligations.

A ces fins, un premier séminaire régional sur le sujet, réunissant des représentants des gouvernements et des Sociétés nationales de onze pays européens, a été organisé par le CICR, en collaboration avec la Croix-Rouge bulgare et l'Institut international de droit humanitaire. Ledit séminaire a eu lieu à Sofia, du 20 au 22 septembre 1990, et a permis aux participants de réaliser un premier échange d'expériences. Les discussions ont fait l'objet d'un rapport qui figure dans la présente

---

(Istanbul, 1969) respectivement. A d'autres occasions, il a aussi recueilli des renseignements sur les mesures prises par les Etats en matière de protection de l'enlème et du nom de la croix rouge et du croissant rouge.

livraison de la *Revue* (ci-après pp. 237-249). Cette première expérience, jugée positive, sera à l'avenir répétée dans d'autres régions, en parallèle avec des initiatives au niveau national.

Le CICR estime toutefois primordial de recevoir l'avis des Etats parties sur la manière dont il pourrait mieux les assister pour l'adoption des mesures nationales de mise en œuvre. N'ayant reçu aucune proposition ou avis de leur part, il s'est à nouveau adressé, en date du 18 janvier 1991, aux destinataires des démarches précédentes, leur soumettant aussi à cette occasion un document qui contient un certain nombre de propositions reçues de divers milieux.

Sur la base de l'ensemble des réponses parvenues, le CICR soumettra à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Budapest, novembre 1991), un rapport récapitulatif et évaluant les réponses reçues et faisant état de ses conclusions.

\* \* \*

### **RAPPORT INTERMÉDIAIRE**

*Pour donner suite à la résolution V de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, octobre 1986), intitulée «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire», le Comité international de la Croix-Rouge s'est adressé, en date du 28 avril 1988, aux Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 et, le cas échéant, à leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi qu'aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, afin d'obtenir toutes informations possibles sur les mesures législatives et pratiques prises ou envisagées, dès le temps de paix, pour faciliter l'application effective du droit international humanitaire (DIH) en période de conflit armé.*

*Ladite résolution, qui réaffirme que l'application des traités du droit international humanitaire dépend en grande partie de l'adoption de lois nationales adéquates:*

- *prie les Etats parties de s'acquitter de leur obligation d'adopter ou de compléter leur législation nationale, ainsi que de se communiquer les mesures prises ou envisagées à cette fin,*
- *invite les Sociétés nationales à aider leurs gouvernements et à collaborer avec eux pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations,*

- appelle les gouvernements et les Sociétés nationales à donner au CICR leur soutien et les informations nécessaires pour suivre les progrès réalisés,
- prie le CICR de rassembler et d'évaluer lesdites informations et de faire rapport régulièrement aux Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur les suites données à la présente résolution.

*Les divers documents relatifs à cette démarche ont été publiés dans la Revue internationale de la Croix-Rouge (numéro de mars-avril 1988) dans le but d'atteindre le plus large public possible.*

*Le CICR avait prié les Etats, ainsi que les Sociétés nationales, de lui faire part dans un délai de six mois des mesures nationales adoptées ou envisagées. Plus d'une année après cette démarche, force est de constater que le nombre des réponses reçues par le CICR est très restreint.*

*Sur cent soixante lettres envoyées aux gouvernements, le CICR n'a reçu, au 30 juin 1989, que vingt-six réponses.\* Onze de ces réponses proviennent d'Etats parties aux seules Conventions de Genève de 1949, à savoir: Allemagne (Rép. dém.), Allemagne (Rép. féd.), Brésil, Canada, Egypte, Etats-Unis, Haïti, Irlande, Israël, Nicaragua et Portugal.*

*Douze Etats\* également parties aux deux Protocoles additionnels de 1977, ont répondu, à savoir: Autriche, Belgique, Burkina Faso, Danemark, Italie, Jordanie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Saint-Siège, Suède, Suisse et Uruguay. Enfin les Etats de Cuba et du Mexique, parties au seul Protocole additionnel I, et celui des Philippines, partie au seul Protocole additionnel II, ont aussi répondu à la démarche du 28 avril.*

*Certaines des réponses susmentionnées ne sont que des accusés de réception, d'autres indiquent la mise sur pied d'un Comité interministériel chargé d'étudier les suites à donner à la résolution V. Seules quelques réponses ont un contenu véritablement substantiel.*

*En ce qui concerne les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international a reçu quinze réponses\* en provenance des Sociétés nationales des pays suivants: Allemagne (Rép. dém.), Allemagne (Rép. féd.), Australie, Autriche, Canada, Egypte,*

---

\* (N.d.l.R.) La République de Corée et la Société nationale de Botswana ont en fait répondu à la démarche du CICR du 28 avril 1988, les 6 et 7 septembre 1988 respectivement. De ce fait le nombre des réponses des Etats reçues au 30 juin 1989 est de vingt-sept, dont treize en provenance des Etats également parties aux Protocoles additionnels. A la même date le CICR avait ainsi reçu seize réponses des Sociétés nationales.

*Etats-Unis, France, Hongrie, Italie, Jordanie, Liban, Pays-Bas, Royaume-Uni et Tchécoslovaquie. Il s'agit de réponses portant sur le fond, préliminaires ou définitives.*

*Analysant ces réponses le Comité international de la Croix-Rouge a constaté qu'elles contiennent, par rapport au Mémorandum et à la liste indicative annexés à sa démarche du 28 avril 1988, différentes lacunes:*

- absence de réponse sur le rapport entre le droit international et le droit interne conformément à l'ordre juridique de chaque Etat;*
- pas de réponse sur l'information réciproque à propos des mesures nationales de mise en œuvre prises entre les Etats parties par l'intermédiaire du depositaire;*
- présentation différente de l'ordre suivi par le Mémorandum et la liste indicative, ce qui rend l'appréciation de la réponse ou sa comparaison difficile, voire impossible;*
- énumération des dispositions de mise en œuvre, prises ou envisagées, uniquement pour les Conventions de Genève, ou pour les Protocoles additionnels, même dans le cas où l'Etat est partie à l'ensemble de ces traités;*
- absence fréquente de référence aux lois, règles ou décisions pertinentes de législation interne intégrant le droit international humanitaire;*
- absence d'extraits des lois, règlements ou décrets pertinents en langue officielle et, si possible, avec traduction dans l'une des langues de travail de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;*
- absence d'avis ou de suggestion sur le rôle que le CICR devrait jouer pour mieux rendre service aux Etats en matière de mise en œuvre, telle que, par exemple, la création d'un centre de documentation ad hoc;*
- présentation ne permettant pas, le moment venu, de transmettre ou de publier le contenu de la réponse en séparant les considérations destinées au CICR de la réponse sur le fond;*
- absence d'indication précise sur qui est responsable du dossier.*

*En ce qui concerne les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR tient à préciser le rôle particulier que la résolution V leur a assigné: s'associer aux démarches du Comité international auprès des autorités gouvernementales, pour promouvoir l'adoption des mesures législatives et pratiques, dès le temps de paix.*

*Pour ce faire, les Sociétés nationales pourraient envisager les mesures suivantes:*

- désigner au sein de la Société nationale un responsable du dossier;
- intervenir auprès de leur gouvernement pour la création d'un Comité interministériel chargé de l'étude du dossier, au cas où un tel Comité n'existerait pas encore;
- désigner un correspondant au sein d'un tel Comité;
- veiller que leur gouvernement renseigne le CICR ainsi que les Etats parties aux traités de droit international humanitaire sur l'éventuelle constitution d'un tel Comité ainsi que sur les mesures prises, à l'examen, ou envisagées;
- faciliter et/ou assister leur gouvernement dans la préparation de leur réponse, éventuellement par la participation au travail de traduction des textes législatifs pertinents dans une des langues de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

*Ce rapport intermédiaire a pour but de donner des informations quant aux résultats obtenus suite à la démarche de mise en œuvre du droit international humanitaire entreprise par le Comité international de la Croix-Rouge en date du 28 avril 1988.*

*Le mandat confié au CICR par les Etats, en particulier par la résolution V, «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire», démontre l'importance que la communauté internationale accorde aux mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, qui doivent être adoptées dès la ratification des ou l'adhésion aux traités humanitaires.*

*Pour que le CICR puisse assurer effectivement son rôle, il est primordial que les Etats lui fournissent des informations précises et complètes — avec copies des textes pertinents — sur toutes les mesures législatives, administratives et pratiques adoptées, en cours d'élaboration et si possible également sur celles envisagées.*

*Le CICR, vu son mandat de veiller à l'application du droit humanitaire, se doit d'insister sur le fait qu'il ne pourra présenter un rapport substantiel à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — et surtout servir à long terme d'appui utile aux Etats — que si ces derniers s'acquittent pleinement de leurs obligations relatives à la mise en œuvre des Conventions et, le cas échéant, des Protocoles additionnels.*

*Genève, le 15 août 1989*