

La mise en œuvre du droit international humanitaire: problèmes et priorités*

par Dieter Fleck

La mise en œuvre du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés est étroitement liée à trois problèmes fondamentaux.

En premier lieu, personne ne souhaite voir en temps de paix une situation dans laquelle cette partie du droit est applicable dans la pratique. En fait, il n'est guère aisé non plus de motiver des personnes pour des règles juridiques qui se situent au-delà de leurs propres expériences personnelles. Mais si l'on ne déploie pas certains efforts et certaines activités en temps de paix, on ne peut s'attendre que ces dispositions soient mises en œuvre en cas de crise ou de conflit armé.

Le deuxième problème découle de la pratique mise en évidence pendant les conflits armés et qui consiste pour une large part en infractions au droit applicable. Une opinion préconçue veut généralement que les violations de ce genre ne puissent pas être poursuivies avec succès, de sorte que le droit à la protection humanitaire ne résiste guère à l'épreuve de la réalité.

Quant au troisième problème, il est étroitement lié aux deux premiers: on ne peut s'attendre à un développement progressif du droit international humanitaire qu'après la fin des conflits armés, dans une période où la paix est assurée, de sorte que nombre de gens sont persuadés que les chances de progrès n'existent que là où l'on peut s'attendre parallèlement à des mesures de mise en œuvre uniquement dans une mesure limitée.

* Le présent article se fonde sur un exposé présenté lors du séminaire sur la mise en œuvre du droit international humanitaire, organisé par le CICR en collaboration avec l'Institut international de droit humanitaire et la Croix-Rouge bulgare, du 20 au 22 septembre 1990 à Sofia.

Au vu de cette problématique et des préjugés existants, il faut considérer comme positif le fait que non seulement de fréquentes informations sur des infractions graves aux principes humanitaires, mais aussi une situation complexe en matière de décisions nationales relatives à la ratification des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949¹ et de la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques² ont soulevé un intérêt croissant pour les efforts déployés en vue de la mise en œuvre du droit des traités et du droit coutumier s'y rapportant.

La présente contribution se penche sur trois questions pratiques: Quelles sont les exigences du droit international en vigueur (I)? Quelles sont les parties du droit international humanitaire déjà mises en œuvre (II)? Que conviendrait-il d'entreprendre actuellement au niveau national et international (III)? Sur cette toile de fond, faut-il procéder à une évaluation générale (IV), qui inclue également certaines propositions en vue de résoudre les problèmes fondamentaux mentionnés plus haut?

I. Quelles sont les exigences du droit international en vigueur?

Les règles du droit international humanitaire représentent pour une large part des normes impératives (*jus cogens*); en vertu de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, «une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme de droit international général ayant le même caractère».³ La plupart des dispositions du droit international humanitaire «s'appliquent également d'elles-mêmes». Elles sont claires et complètes et peuvent donc être

¹ Depuis février 1991, le Protocole I, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, est en vigueur pour 100 Etats et le Protocole II, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, l'est pour 90 Etats.

² Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, en vigueur pour 31 Etats.

³ Lauri Hannikainen, *Peremptory Norms (jus cogens) in International Law. Historical Development, Criteria, Present Status*, Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Company, 1988.

mises en œuvre par des autorités et des citoyens sans mesures législatives nationales.⁴ Mais il existe des exceptions. Pour être mises en œuvre, certaines dispositions du droit international humanitaire exigent des mesures législatives nationales qui, dans la mesure où elles n'ont pas encore été prises, doivent l'être en même temps que la ratification, ou aussi tôt que possible après celle-ci. Cela vaut surtout pour l'obligation de poursuivre sur le plan pénal les violations graves du droit international public. Mais la mise en œuvre des dispositions qui «s'appliquent d'elles-mêmes» peut et devrait elle aussi être facilitée et soutenue par des lois, prescriptions et règlements nationaux.

Nombre de dispositions du droit international humanitaire prescrivent expressément des mesures nationales de mise en œuvre, ce qui est en conformité avec l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule que «tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi». Cela répond également aux exigences particulières de protection humanitaire dans des conditions de guerre, qui veulent que l'on ne peut s'attendre à ce que le droit soit respecté sans autre, sans qu'interviennent expressément des activités nationales et internationales en vue de l'exécution et du soutien des mesures de mise en œuvre.

Il existe déjà une littérature abondante sur cette question, qui inclut des études générales et particulières.⁵ Un vaste programme d'action a

⁴ Krzysztof Drzewicki, «International Humanitarian Law and Domestic Legislation with Special Reference to Polish Law», *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, Bruxelles, Vol. XXIV-1-2, 1985, pp. 29-52 (33).

⁵ Voir Comité international de la Croix-Rouge et Institut Henry-Dunant (éditeurs), *Bibliographie du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, deuxième édition, Genève, 1987, 5^e partie: «Mise en œuvre du droit international humanitaire», pp. 423-507; «Mise en œuvre des Protocoles», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 724, juillet-août 1980, pp. 198-204; Michael Bothe et Karin Janssen, «Durchführung des humanitären Völkerrechts auf nationaler Ebene — Zur Frage des Schutzes der Verwundeten und Kranken», extraits de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, volume XXXVII, N° 5, septembre-octobre 1986, pp. 114-126; Institut international de droit humanitaire, XII^e Table Ronde sur les problèmes actuels du droit international humanitaire, Journée du réfugié, et Symposium de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, résumé des rapports et des discussions sur les problèmes actuels du droit international humanitaire (San Remo, 2-5 septembre 1987): Umesh Palwankar, «National Measures for the Implementation of International Humanitarian Law — An Outline of the Present Situation Illustrating Some of the Main Problems», pp. 1-8; André Andriès, «Prevention and Repression of Breaches of International Humanitarian Law — Preliminary Legislative and Other Measures for an Effective Application of International Humanitarian Law», pp. 9-19; L. R. Penna, «Implementation of International Humanitarian Law and Rules of International Law on States Responsibility for Illicit Acts», pp. 20-23; Michel Veuthey, «Implementation and Enforcement of Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-International Armed Conflicts: The Role of the International Committee of the Red Cross», *The American University Law Review*, Washington D.C., vol. 33, automne 1983, N° 1; Michel Veuthey, «The Humanitarian

été mis au point par le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et a été adopté par la dernière Conférence internationale de la Croix-Rouge.⁶ Les nations et aussi les individus qui s'emploient de plus en plus à défendre cette partie du droit international dont le but est en réalité de protéger les droits personnels de l'individu également vis-à-vis de l'Etat, sont appelés à soutenir activement ce programme et à déployer des activités continues dans ce domaine. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge devrait être encouragé à procéder à l'évaluation critique des résultats de ces efforts, et les gouvernements, ainsi que les Sociétés nationales, auront l'occasion de soutenir cette évaluation lors de la prochaine XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge.⁷

Chaque pays a des besoins et des priorités différents en matière de mise en œuvre du droit international. Il en va naturellement de même pour les experts qui collaborent dans ce domaine à l'échelon international. Pour le droit international humanitaire, une école de pensée classique tient pour importantes les sanctions pénales, les dispositions légales contre l'emploi abusif du signe distinctif, et les dispositions administratives.⁸ A mes yeux, les mesures de caractère organisationnel, la formation et la diffusion en vue de mettre en œuvre le droit international humanitaire sont plus importantes.

Network: Implementing Humanitarian Law through International Cooperation», *Bulletin of Peace Proposals*, Oslo, vol. 18, 1987, N° 2, pp. 133-146; Hubert Bucher, «Die Umsetzung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen ins Bundesrecht», dans Yvo Hängartner et Stefan Trechsel (éditeurs), *Völkerrecht im Dienste des Menschen, Festschrift für Hans Haug*, Berne et Stuttgart, 1986, pp. 31-45; Frits Kalshoven, Yves Sandoz (éditeurs), *Implementation of International Humanitarian Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989; Françoise J. Hampson, «Combattre dans les règles: l'instruction aux forces armées en matière de droit humanitaire», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 776, mars-avril 1989, pp. 117-131; Françoise J. Hampson, «Winning by the rules: law and warfare in the 1980s», *Third World Quarterly*, Londres, vol. 11, N° 2, avril 1989, pp. 31-62.

⁶ *Troisième Programme d'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire et des principes et idéaux du Mouvement (1986-1990)*, adopté par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986), résolution IV.

⁷ Voir «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire — Nouvelle démarche du CICR», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 770, mars-avril 1988, pp. 127-145; María Teresa Dutli, «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire», *Diffusion*, Genève, N° 13, mai 1990, pp. 8-10.

⁸ G.I.A.D. Draper émet des critiques à cet égard, «The Implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the Two Additional Protocols of 1977», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1979, III, pp. 5-54.

Un aperçu complet des mesures nécessaires devrait comprendre les exemples suivants:

1. Législation nationale

- Des lois et règlements devraient assurer l'application des Conventions de Genève (I, 48; II, 49; III, 128; IV, 145) et du Protocole additionnel I (PA I, 84).⁹
- Les mesures législatives nécessaires doivent être prises pour fixer les sanctions pénales adéquates en cas de violations graves du droit international humanitaire (I, 49-50; II, 50-51; III, 129-130; IV, 146-147; PA I, 85-91).
- Des mesures législatives sont nécessaires afin d'éviter ou de réprimer en tout temps l'emploi abusif des emblèmes et signes distinctifs (I, 53-54; II, 43-45).

2. Mesures de caractère organisationnel en temps de paix

- Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et autres sociétés de secours volontaires doivent être dûment reconnues et autorisées par leur gouvernement (I, 26).
- Les établissements et les formations sanitaires du Service de santé seront, dans la mesure du possible, situés de telle façon que des attaques éventuelles contre des objectifs militaires ne puissent mettre ces établissements et formations sanitaires en danger (I, 19).
- Les établissements et les formations sanitaires du Service de santé, les moyens de transport sanitaires et le personnel sanitaire doivent être désignés au moyen du signe distinctif de la croix rouge ou du croissant rouge (I, 38-44; II, 41-45; IV, 18).
- Des signaux lumineux, des signaux radio, ainsi que des systèmes d'identification par des moyens électroniques devraient être utilisés pour signaler efficacement les établissements et les formations du Service de santé et des transports sanitaires (PA I, annexe I, articles 5-8).

⁹ Les chiffres romains désignent les quatre Conventions de Genève de 1949, PA I (ou II) désigne le Protocole additionnel I (ou II) de 1977. Les chiffres arabes renvoient aux articles correspondants.

- Dans l'étude, la mise au point, l'acquisition ou l'adoption d'une nouvelle arme, de nouveaux moyens ou d'une nouvelle méthode de guerre, il faut déterminer si l'emploi en serait interdit, dans certaines circonstances ou en toutes circonstances (PA I, 36).
- Dans toute la mesure de ce qui est pratiquement possible, il conviendra d'éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées (PA I, 58).
- Un service de protection civile devrait être mis sur pied pour des tâches exclusivement humanitaires destinées à protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes et à l'aider à surmonter leurs effets immédiats ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à sa survie (IV, 63; PA I, 61-67).
- Il faut constituer des bureaux officiels de renseignements pour les prisonniers de guerre et les personnes civiles (III, 122-124; IV, 136-141) et pour la recherche d'enfants et de personnes portées disparues (PA I, 33, 78).
- La notification des navires-hôpitaux doit être préparée (II, 22).
- La protection des biens culturels en cas de conflits armés doit être assurée (Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, article 3).
- Des conseillers juridiques devront être formés pour conseiller les commandants militaires (PA I, 82).

3. Mesures de caractère organisationnel à prendre en cas de conflit armé (qui devraient être préparées en temps de paix)

- La conclusion d'accords spéciaux sur toute question qu'il paraîtrait opportun de régler particulièrement doit être examinée (I, 6; II, 6; III, 6, IV, 7).
- Des Puissances protectrices ou leurs substituts devraient être désignés (I, 8, 10; II, 8, 10; III, 8, 10; IV, 9, 11; PA I, 5).
- Les activités du Comité international de la Croix-Rouge devront être facilitées et soutenues (I, 9; II, 9; III, 9; IV, 10; PA I, 81).
- Les possibilités d'établir les faits et d'ouvrir une enquête internationale devront être encouragées et soutenues (I, 52; II, 53; III, 132; IV, 149; PA I, 90).
- Les bons offices aux fins de règlement de différends devront être acceptés et soutenus (I, 11; II, 11; III, 11; IV, 12).

- Des zones et localités sanitaires destinées aux blessés et aux malades devront être créées (I, 23 et annexe I).
- Des zones et localités sanitaires et de sécurité destinées à la population civile devront être établies (IV, 14 et annexe I).
- Les prisonniers de guerre devront être protégés et la procédure à adopter par le tribunal compétent en vue de déterminer leur statut juridique devra être définie (III, 5, alinéa 2; PA I, 45, alinéa 2).

4. Mesures relatives à la formation et à la diffusion

- Des mesures de diffusion auprès des forces armées à leurs différents niveaux et auprès de la population civile devront être développées (I, 47; II, 48; III, 127; IV, 144; PA I, 83; PA II 19).
- Du personnel qualifié doit être formé en vue de faciliter l'application des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels (PA I, 6) ainsi que celle de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels et de son Règlement d'exécution (Convention de La Haye pour la protection des biens culturels, articles 25-27).
- L'enseignement du droit international humanitaire aux forces armées devra être assuré (PA I, 82).

II. Qu'est-ce qui a déjà été mis en œuvre dans la pratique?

La Société internationale de droit pénal militaire et de droit de la guerre a consacré son IX^e Congrès (19-23 septembre 1988, à Edimbourg) à la mise en œuvre, au niveau interne, du droit international humanitaire. Un rapport général, établi sur la base de 18 rapports nationaux provenant de quatre continents, et un vaste débat montrent un large éventail d'opinions et de réponses juridiques à des questions de mise en œuvre nationale.¹⁰

Au cours des vingt dernières années, l'Institut international de droit humanitaire a accompli une œuvre remarquable en donnant des cours internationaux, en présentant de multiples initiatives pour des activités nationales et en encourageant un dialogue humanitaire continu. Il faut attendre d'un projet de recherche placé sous la direction du

¹⁰ Publié dans la *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, Bruxelles, vol. XXVIII-1-2, 1989, pp. 11-379.

professeur Michael Bothe une documentation et une évaluation détaillées des activités nationales déployées dans le monde entier.¹¹

Pour prendre l'exemple de mon propre pays, l'Allemagne, la conclusion de la ratification des Protocoles additionnels a certainement constitué une tâche importante. La loi d'adhésion a été signée le 11 décembre 1990¹² et l'instrument de ratification a été déposé le 14 février 1991 auprès du Conseil fédéral suisse.¹³ Les déclarations d'interprétation faites par l'Allemagne répondent aux normes internationales et mettent en évidence que les membres d'une fédération, qui adoptent encore actuellement des positions diverses sur la question de la ratification des Protocoles additionnels, sont pourtant en l'occurrence eux aussi en mesure de résoudre des problèmes d'applicabilité. En conformité avec l'article 90, alinéa 2, du Protocole additionnel I, l'Allemagne accepte aussi de droit, sans accord particulier, la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits; la création de cette nouvelle institution pour faire appliquer les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels mérite et exige certainement un soutien à l'échelle planétaire, afin qu'une représentation géographique équitable soit assurée dans l'ensemble de la Commission, comme l'exige l'article 90, alinéa 1 d).

Par la ratification des conventions appropriées, le droit des traités internationaux est partie intégrante du droit interne allemand (article 59, alinéa 2, de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne). En outre, les règles générales du droit international public sont directement valables en tant que droit interne et priment les lois (article 25 de la Constitution). Par conséquent, les dispositions des quatre Conventions de Genève et des Protocoles additionnels font pratiquement partie de notre Constitution, dans la mesure où elles peuvent être considérées comme des règles générales du droit international public (c'est-à-dire dans la mesure où elles sont partie du droit coutumier international généralement en vigueur). Cela vaut en fait pour une partie considérable du droit international humanitaire, mais non pas pour chaque disposition individuelle.

¹¹ Michael Bothe (éditeur), *National Implementation of International Humanitarian Law*, Proceedings of an International Colloquium held at Bad Homburg, June 16-19, 1988, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1990.

¹² Loi du 11 décembre 1990 relative aux Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949 (Bundesgesetzblatt 1990 II 1550).

¹³ Voir le présent numéro de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, pp. 250-252.

Cette considération fondamentale implique que les violations graves du droit international humanitaire sont sanctionnées en Allemagne par des dispositions du Code pénal généralement en vigueur. L'usage illicite de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge, ainsi que d'autres signes correspondants, est interdit et punissable en vertu de la loi sur les infractions. La protection du personnel sanitaire, des établissements sanitaires et des moyens de transports sanitaires est réglée par des directives et des règlements de service. Ces dispositions contiennent également des définitions du personnel protégé, des dispositions relatives à la signalisation et à l'identification, à l'utilisation autorisée des véhicules sanitaires et d'aéronefs sanitaires, et au camouflage du signe distinctif dans des cas exceptionnels. Les bureaux officiels de renseignements pour les personnes protégées (III, 122-125; IV, 138-141; PA I, 78) sont planifiés aussi bien au ministère fédéral de la Défense qu'au sein de la Croix-Rouge allemande. Aucune disposition n'a été édictée en matière de création de zones de sécurité (IV, 14), mais l'établissement de zones sanitaires (I, 23) est à l'examen. A cet égard, le choix de lieux appropriés n'est pas sans poser de problème. Les exigences strictes des Conventions de Genève ne permettent l'établissement de telles zones que dans une certaine mesure. Dans les régions très peuplées, il est difficile de remplir toutes les exigences, et une planification détaillée se révèle impossible en temps de paix.

La Croix-Rouge allemande joue un rôle actif dans la diffusion du droit international humanitaire. Elle motive des volontaires dans toutes les couches de la population civile pour s'occuper de ses règles complexes. La Croix-Rouge allemande a non seulement publié une édition en quatre langues de la quatrième Convention de Genève et des Protocoles additionnels;¹⁴ elle publie en outre des manuels consacrés à des questions particulièrement intéressantes du droit international humanitaire.¹⁵ Un comité directeur de la Croix-Rouge allemande sert de

¹⁴ *Das IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten*, volume 1, collaborateurs: Wolfgang Voit et Elmar Rauch, Bonn, 1980, 293 pages (textes en allemand, français, anglais et russe); *Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte*, volumen 2, collaborateurs: Wolfgang Voit et Elmar Rauch, Bonn, 1981, 452 pages (textes en allemand, français, anglais et russe).

¹⁵ *Der Schutz der Zivilkrankenhäuser und ihres Personals*, responsable: Hans Giani, cahier 3, Bonn, 1980, 79 pages; *Zivilschutz*, responsable: Georg Bock, cahier 4, Bonn, 1981, 98 pages; *Der Schutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung*, responsable: Walter Hoffmann, cahier 5, Bonn, 1982, 79 pages; *Polizei (Vollzugspolizei der Länder, Bundesgrenzschutz)*, responsables: Ernst Rasch et H. Joppich, cahier 6, Bonn, 1983, 74 pages; *Heft für Juristen*, responsables: Wolfgang Voit et Michael Bothe, cahier 7,

forum principal pour débattre toutes les questions liées à la mise en œuvre du droit international humanitaire en Allemagne. De cette manière, des experts indépendants hautement qualifiés sont disponibles pour prodiguer leurs conseils et l'on encourage parallèlement le dialogue avec des représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère fédéral de l'Intérieur et du ministère fédéral de la Défense. L'armée fédérale et la Croix-Rouge allemande travaillent en étroite collaboration pour organiser diverses manifestations en vue de diffuser et de mettre en œuvre le droit international humanitaire.

Des conseillers juridiques travaillent dans l'armée fédérale, jusqu'à l'échelon divisionnaire. Ils ont non seulement pour tâche de dispenser des conseils juridiques nécessaires conformément à l'article 82 du Protocole additionnel I, mais aussi de s'acquitter de tâches dans le domaine du droit disciplinaire militaire. Il n'existe en Allemagne aucune juridiction pénale militaire spécifique, mais des tribunaux chargés de statuer au niveau de la troupe sur des cas disciplinaires. Les conseils juridiques au sein du ministère fédéral de la Défense comprennent toutes les affaires juridiques internationales se rapportant à la défense et s'étendent également à l'examen de la conformité en droit d'armes nouvelles, de nouveaux moyens de combat ou de nouvelles méthodes de guerre (PA I, 36).

Les mesures didactiques et de diffusion sont activement soutenues par les universités, par une association allemande pour le droit militaire et le droit international humanitaire, et par deux revues spécialisées,¹⁶ qui sont utilisées en plus des revues internationales spécialisées disponibles.

III. Que conviendrait-il d'entreprendre actuellement?

En comparant les mesures nécessaires avec les mesures prises jusqu'ici, on constate qu'en dépit de quelques activités fort utiles, la liste des mesures convenues en matière de droit international public n'est toujours pas respectée à maints égards dans de nombreux pays. Les lacunes existantes sont graves, ce qui est certainement l'une des

Bonn, 1984, 136 pages; *Es begann in Solferino*, une présentation des Conventions de Genève, Croix-Rouge allemande, 40 pages; *Es begann in Solferino, Les Conventions de Genève, problèmes — exemples — exposé des faits, solutions de cas décrits*, manuel destiné au corps enseignant, aux juristes et aux personnes chargées de représenter les Conventions, auteur: Horst Seibt, Croix-Rouge allemande, 64 pages.

¹⁶ *Neue Zeitschrift für Wehrrecht et Humanitäres Völkerrecht — Informationsschriften*.

raisons essentielles des cas de non-respect du droit international humanitaire dans les conflits armés.

Les mesures de mise en œuvre doivent être envisagées dans une perspective à long terme. Vu la complexité des tâches en temps de paix et dans un conflit armé, il n'est guère aisé de répondre à la question de savoir ce qui doit être entrepris à chaque fois en priorité en matière de mise en œuvre adéquate du droit international humanitaire. Toutes les exigences ne pouvant pas être remplies en même temps, il faut donc établir des priorités.

Pour reprendre une nouvelle fois l'exemple de mon propre pays, des efforts particuliers sont déployés actuellement pour préparer une nouvelle édition des règlements de service en matière de droit international public pour l'armée fédérale.¹⁷ Nous préparons un recueil de tous les instruments internationaux y relatifs, comprenant des annotations et un répertoire. En outre, nous nous occupons d'un projet de manuel de droit international humanitaire, qui constituera en fait la première présentation complète, précise et moderne sur ce sujet à être publiée en allemand. Il est nécessaire de publier des règlements de service militaires sur le droit international humanitaire et de les diffuser bien au-delà des milieux militaires. En réalité, ce manuel allemand est préparé avec l'assistance d'universités et d'experts de la Croix-Rouge. Sur la base d'une traduction anglaise du projet, nous consultons également des pays alliés et tous les amis qui sont prêts à nous soutenir dans notre tâche. Pour la rédaction du texte définitif, nous prendrons en considération les résultats de toutes nos discussions. Une version abrégée du manuel et un recueil présentant des cas et leurs solutions compléteront ce nouvel ouvrage.

Diverses mesures de mise en œuvre qui devraient encore être adoptées se rapportent à l'*identification* des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses (PA I, 56), ainsi qu'à l'*identification* des biens culturels, pour laquelle il s'agit encore d'harmoniser les différences de mise en œuvre qui résultent de notre système fédéral. Il est encore nécessaire aussi de prendre des décisions quant au *statut du personnel civil* qui est occupé à des tâches militaires, ainsi qu'en matière de préparation des *notifications* nécessaires quant au statut du personnel, et de reconnaissance des sociétés de secours et des organi-

¹⁷ *Zentrale Dienstvorschrift* (Ordre général de service) 15 – ZDv 15 – *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten* (Droit international humanitaire dans les conflits armés (en préparation)); 15/1 – *Grundsätze* (Principes); 15/2 – *Handbuch* (Manuel); 15/3 – *Textsammlung* (Recueil de textes); 15/4 – *Sammlung von Fällen mit Lösungen* (Recueil d'études de cas avec solutions).

sations humanitaires (I, 26) et des navires-hôpitaux (II, 22). Un problème pratique concerne la protection des *hélicoptères de recherche et sauvetage*, vu qu'au sein des forces armées ils servent aussi à des objectifs de reconnaissance et non seulement à des missions humanitaires, problème qui existe dans la plupart des forces armées du monde. Une protection ad hoc des hélicoptères de recherche et sauvetage dans les conflits armés devrait être suffisamment importante pour qu'on aborde la question au niveau international. Il en va de même pour diverses autres mesures de mise en œuvre que l'on ne saurait guère promouvoir sans une étroite coopération internationale. La formation de *conseillers juridiques* dans les forces armées repose déjà pour une large part sur les échanges internationaux. Il y a lieu à cet égard de mentionner avec une gratitude particulière les cours très utiles de l'Institut international de droit humanitaire. Nos cours en Allemagne sont eux aussi ouverts à la participation de stagiaires et de chargés de cours étrangers. De cette manière, nous pouvons bénéficier dans notre pays également du soutien international.

D'autres activités en cas de crise ou de guerre devraient déjà être planifiées et mises au point en temps de paix, par exemple les *zones sanitaires* (I, 23 et annexe I) et les *zones de sécurité* (IV, 14 et annexe I), la *protection des biens culturels*, en particulier dans les refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé (Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, article 8), l'organisation d'un *service de recherches* en collaboration avec la Société nationale de la Croix-Rouge (III, 122; IV, 136).

La XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (résolution XIV) priaît «*instamment les Etats parties aux Conventions de prendre les mesures nécessaires pour constituer leur Bureau national de renseignements en temps de paix afin qu'il puisse s'acquitter de ses tâches dès le début d'un conflit armé*». En Allemagne, les travaux de planification allant dans ce sens sont encore lacunaires. Nous devrions profiter des expériences faites par le Comité international de la Croix-Rouge pour mettre en place des techniques modernes d'informations qui contribuent non seulement à économiser des postes de travail et des fonds budgétaires, mais aussi à standardiser les informations et, partant, à rendre cette activité plus efficace. Un petit système mobile et quelques experts pour le faire fonctionner pourraient rendre des services inestimables en matière de secours dans les conflits armés. L'idée peut paraître trop pratique, mais l'on devrait réfléchir à la question de savoir si les pays industrialisés ne pourraient pas offrir leur soutien dans ce domaine, dans l'intérêt de la protection humanitaire,

aux parties engagées dans des conflits de longue durée ou aux victimes de catastrophes naturelles.

Enfin, il y a également lieu de résoudre diverses *questions juridiques*, par exemple, les «devoirs des commandants» (PA I, 87), en collaboration avec les ministères, autorités, forces armées coalisées, organisations fédératives compétents, etc.

S'il est également vrai que la mise en œuvre des obligations relevant du droit international constitue une tâche nationale, les efforts déployés sous la responsabilité d'organisations internationales peuvent toutefois trouver un écho plus important, en tout cas auprès des autorités et experts compétents. Mais il existe aussi des problèmes et des insuffisances quant à l'efficacité de l'exécution et au manque de soutien national. Tant qu'un système efficace de Puissances protectrices et de puissances de substitution n'est pas disponible, la Commission internationale d'établissement des faits prévue à l'article 90 du Protocole additionnel I, dont la création formelle est depuis lors devenue possible, pourrait jouer le rôle de facteur de dissuasion contre les violations du droit international humanitaire. Je considère comme une tâche de la plus haute priorité dans ce contexte d'entreprendre des efforts énergiques pour augmenter la participation à ce nouveau système, et en accroître le soutien, et pour mettre au point des idées sur la manière dont il pourra fonctionner en procédant à des enquêtes et en prêtant ses bons offices, comme le prévoit l'article 90, alinéa 2 c) et d). Il serait utile que cette Commission puisse arrêter et publier son règlement aussi tôt que possible, même si elle n'est pas confrontée à un cas d'application pratique dans un proche avenir.¹⁸

Le mandat du CICR, consistant à réunir et à évaluer toutes les informations sur les mesures législatives et autres de mise en œuvre du droit international humanitaire et à faire régulièrement rapport sur les suivis nécessaires, a été expressément renouvelé lors de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (résolution V). On attend de cette institution non seulement une vue d'ensemble générale sur les progrès en cours et les problèmes rencontrés dans le domaine de la mise en œuvre, mais aussi des idées directrices et des suggestions pour les activités futures, qui devraient être adoptées par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹⁸ J. Ashley Roach, *Fact-Finding Commission Under Article 90: Criteria for Implementation*, présenté lors de la XV^e Table Ronde sur les problèmes actuels du droit international humanitaire (San Remo, 4-8 septembre 1990). Voir aussi dans le présent numéro de la *Revue*, pp. 178-203, son article intitulé: «La Commission internationale d'établissement des faits. L'article 90 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949».

Les Hautes Parties contractantes des Conventions de Genève devraient faire face à ce défi et accorder leur soutien total aux travaux nécessaires.

On peut parfaitement envisager, à titre complémentaire, d'assurer «le respect des droits de l'homme dans les conflits armés» en passant par les organes des Nations Unies qui se consacrent en fait depuis de nombreuses années déjà à cette tâche et qui devraient mettre ce point de l'ordre du jour en évidence comme l'un des éléments essentiels des activités de la décennie des Nations Unies pour le droit international (1990-99).¹⁹

Enfin, les nations pourraient être encouragées à signaler au Conseil fédéral suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels les lois et règlements nationaux, ainsi que d'autres activités destinées à mettre en œuvre le droit international humanitaire. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels stipulent (I, 48; II, 49; III, 128; IV, 145; PA I, 84) que les Hautes Parties contractantes se communiqueront par l'entremise du Conseil fédéral suisse, et le cas échéant, par l'entremise des Puissances protectrices non seulement leurs traductions officielles des Conventions et des Protocoles, mais aussi les lois et règlements qu'elles pourront être amenées à adopter pour en assurer l'application. Dans la mesure où la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels de 1954 est concernée, ces informations pourront être adressées à l'UNESCO.

Pour être véritablement utiles, les activités dans toutes ces instances exigent considérablement de planification et de coordination. Pour permettre une telle coordination, les Etats devraient être encouragés à soutenir, à sa demande, le Comité international de la Croix-Rouge par leurs conseils, en offrant des informations et en soumettant des rapports sur des activités corrélatives.

Etant donné que la mise en œuvre du droit international humanitaire dépend pour une large part de la coopération internationale, il conviendrait de profiter de la prochaine XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge pour en faire le principal forum d'un échange

¹⁹ Dans sa résolution 1990/66 (datée du 7 mars 1990) relative aux droits de l'homme dans les conflits armés, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies «invite tous les gouvernements à prêter une attention particulière à l'enseignement à dispenser à tous les membres des forces de sécurité et autres forces armées et de tous les organes chargés de faire respecter la loi au sujet des normes internationales relatives aux droits de l'homme et du droit humanitaire applicable en cas de conflit armé». Tous les gouvernements ont été priés de donner des renseignements sur l'importance de l'enseignement dispensé aux membres de la police et des forces armées. Une étude analytique des réponses reçues devrait être présentée à la sous-commission lors de sa 42^e session.

d'informations et de points de vue, ainsi que de l'évaluation des problèmes actuels et des propositions destinées à la poursuite des travaux de mise en œuvre.²⁰

IV. Conclusions

Les fréquentes violations des dispositions du droit humanitaire et une grande ignorance de leur teneur, des problèmes qu'elles posent et de leurs limitations ont entraîné des difficultés considérables pour faire accepter cette partie du droit international. Parallèlement, la grande complexité et le caractère technique de diverses mesures de mise en œuvre en ont peut-être empêché une juste acceptation. Et c'est uniquement par le déploiement d'efforts communs et par une coopération internationale constante que ces problèmes d'acceptation et de motivation pourront être résolus.

Ce n'est pas dans les efforts isolés des spécialistes que l'on verra des solutions convaincantes: pour aborder d'une manière appropriée la protection des victimes de conflits armés, une approche généraliste est requise qui reste ouverte à d'autres problèmes humanitaires, comme par exemple l'accroissement de la population, les dangers qui menacent l'environnement, les troubles intérieurs, la faim, les mouvements de réfugiés, le terrorisme, la toxicomanie, l'exploitation par des sociétés transnationales.²¹ Pour les hommes, les femmes et les enfants qui souffrent de la faim ou d'expulsion sous l'effet des armes, il importe peu que la cause ait pour nom guerre, terrorisme, répression politique ou catastrophe naturelle. Par ailleurs, la diversité et l'ampleur des défis existants font naître une plus grande prise de conscience à l'égard des tâches concrètes.

Dans toutes ces situations, les divers problèmes d'organisation exigent de la concentration et des amorces de solution intégrée. Il est par exemple notoire que même les grandes organisations doivent économiser sur les périodes de formation et de perfectionnement. On ne peut pas s'attendre à un nombre illimité d'heures d'enseignement

²⁰ Bosko Jakovljevic, «Ensuring, Observance of International Humanitarian Law: The International Conference of the Red Cross and Red Crescent and the Implementation of International Humanitarian Law,» exposé présenté lors de la XV^e Table Ronde sur les problèmes actuels du droit international humanitaire (San Remo, 4-8 septembre 1990).

²¹ Voir *Le défi d'être humain*, rapport de la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, préfacé par Sadruddin Aga Khan et Hassan bin Talal, Londres, New Jersey, 1988.

du droit international humanitaire dans les cours destinés aux forces armées. Mais la participation d'un conseiller juridique à l'évaluation de plans des opérations peut contribuer par exemple à accroître la prise de conscience juridique des participants, même en un temps plus bref.

Les plans d'action et les listes de priorités destinés à la mise en œuvre du droit international humanitaire ne peuvent pas être mis au point unilatéralement, mais uniquement grâce au déploiement d'efforts communs à l'échelon international. Cette coopération créera, également en temps de paix, une meilleure compréhension pour la valeur pratique de ce domaine du droit. A cet égard, il faut également souligner l'importance pratique de la coopération humanitaire pour les relations bilatérales, de même que sa valeur pour renforcer les droits de l'homme en tant que partie de l'héritage culturel commun de l'humanité. Le sérieux des efforts déployés en vue de mettre en œuvre le droit international humanitaire peut contribuer à créer un climat de confiance.

Dieter Fleck

Le D^r **Dieter Fleck**, membre de l'Institut international du droit humanitaire, San Remo, et membre du Comité de la Société internationale de droit pénal militaire et de droit de la guerre, Bruxelles, dirige la division des Affaires juridiques internationales au ministère fédéral de la Défense, à Bonn. L'auteur présente ici ses vues personnelles qui ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement fédéral allemand.