

Les services consultatifs du CICR en droit international humanitaire : le défi de la mise en œuvre sur le plan national

par Paul Berman

Le principal défi à relever en matière de droit international humanitaire est aujourd'hui sa mise en œuvre. Le problème de traduire en actes les obligations juridiques des États est commun à toutes les branches du droit international. Il existe toutefois un contraste particulièrement marqué entre les règles du droit humanitaire extrêmement développées et dont beaucoup jouissent d'une acceptation quasi universelle, et les violations répétées de ces règles dans les conflits qui sévissent de par le monde.

Bien qu'un certain nombre de mécanismes internationaux aient été mis au point afin de favoriser le respect du droit humanitaire¹, la responsabilité première de leur mise œuvre incombe aux États eux-mêmes. En vertu des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, les États ont une obligation claire d'assurer la mise en œuvre et le respect du droit humanitaire et d'adopter à cette fin, un ensemble de mesures législatives et administratives à l'échelon national². C'est pour

¹ Sur la mise en œuvre en général, voir Adam Roberts, « The Laws of war: Problems of implementation in contemporary conflicts », dans *Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. I, Commission européenne, Luxembourg, 1995, pp. 13-82; Hazel Fox, Michael Meyer (eds), *Effecting compliance: Armed conflict and the new law*, Vol. II, British Institute of International and Comparative Law, London, 1993; Frits Kalshoven, Yves Sandoz, *Implementation of international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1989; Yves Sandoz, « Mise en œuvre du droit international humanitaire » dans *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone/Institut Henry-Dunant/UNESCO, Paris/Genève, 1986, pp. 299-326.

² Sur la mise en œuvre nationale, voir Dieter Fleck, « La mise en œuvre du droit international humanitaire: Problèmes et priorités », *Revue internationale de la Croix-Rouge*

aider les États à remplir leurs obligations internationales et pour promouvoir ces mesures nationales de mise en œuvre, que le CICR a créé des Services consultatifs en droit international humanitaire.

Création des Services consultatifs

La promotion des mesures nationales de mise en œuvre a constitué de longue date une préoccupation du CICR et a souvent été inscrite à l'ordre du jour des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Conformément à une résolution sur les « Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire » de la XXV^e Conférence (1986), le CICR a écrit aux États en 1988 puis à nouveau en 1991³, au sujet de l'adoption de telles mesures.

Ces efforts ont été vivement soutenus par la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, réunie par le gouvernement suisse à Genève, du 30 août au 1^{er} septembre 1993, qui a invité les États à :

« adopter et mettre en œuvre sur le plan national toutes règles, lois et mesures propres à assurer le respect du droit international humanitaire applicable en cas de conflit armé et à réprimer ses violations. »⁴

La Conférence de 1993 a demandé la réunion d'un Groupe d'experts intergouvernemental chargé d'étudier des moyens pratiques de promouvoir le plein respect du droit humanitaire et l'application de ses règles. Le Groupe s'est réuni à Genève en janvier 1995 et a notamment recommandé de créer des commissions nationales afin d'apporter conseil et assistance aux gouvernements dans la mise en œuvre et la diffusion du droit humanitaire, d'échanger des informations sur les mesures de mise en œuvre et de renforcer « la capacité du CICR de fournir, avec leur

(*RICR*), n° 788, mars-avril 1991, pp. 148-163; Michael Bothe, Peter Macalister-Smith, Thomas Kurzidem (eds), *National implementation of international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1990; Zidane Mériboute, « Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire dès le temps de paix », dans *International Institute of Humanitarian Law Yearbook 1986-87*, San Remo, pp. 103-114.

³ Voir *Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire: Résolution de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986): Démarches écrites du Comité international de la Croix-Rouge*, CICR, Genève, octobre 1991; « Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire — Nouvelle démarche du CICR », *RICR*, n° 770, mars-avril 1988, pp. 127-145.

⁴ « Déclaration finale de la Conférence », Section II, paragraphe 5, *RICR*, n° 803, septembre-octobre 1993, pp. 401-405.

accord, des services consultatifs aux États dans leurs efforts de mise en œuvre et de diffusion du droit international humanitaire»⁵.

Le CICR a réagi rapidement. À l'époque où s'est tenue la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre 1995, il était en mesure d'annoncer la création d'une nouvelle structure au sein de la Division juridique: les Services consultatifs en droit international humanitaire, destinés à fournir aux gouvernements des conseils juridiques de spécialistes sur la mise en œuvre du droit humanitaire⁶. Dans sa Résolution 1, adoptée par consensus, la XXVI^e Conférence internationale a entériné les recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental⁷ et plusieurs délégations ont accueilli avec satisfaction la création des nouveaux Services consultatifs.

Structure des Services consultatifs

Les Services consultatifs sont devenus entièrement opérationnels au début de 1996. Bien qu'ils ne constituent pas la première initiative du CICR dans le domaine de la mise en œuvre du droit humanitaire⁸, ils représentent une tentative visant à créer une structure spécialisée pour traiter de manière systématique la question de la mise en œuvre du droit humanitaire sur le plan national. En se concentrant sur les conseils juridiques aux gouvernements, ils complètent d'autres efforts du CICR destinés à accroître le respect du droit international humanitaire — notamment les activités de longue date de l'institution dans le domaine de la diffusion.

Les Services consultatifs sont destinés à compléter les ressources propres des gouvernements en faisant prendre conscience de la nécessité des mesures de mise en œuvre, en fournissant les conseils de spécialistes et en encourageant l'échange d'informations et d'expériences entre les gouvernements eux-mêmes. Tout en répondant aux demandes de conseils,

⁵ « Réunion du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 23-27 janvier 1995): Recommandations » (Ci-après dénommées « Recommandations »), Sections III, V, VI, *RICR*, n° 811, janvier-février 1995, pp. 36-40.

⁶ « *Droit international humanitaire: Passer du droit à l'action* », rapport présenté par le CICR, en consultation avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sur le suivi de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, *RICR*, n° 818, mars-avril 1996, pp. 204-234.

⁷ Voir *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 60-62.

⁸ Sur le rôle du CICR en ce qui concerne la mise en œuvre, voir Toni Pfanner, « Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans la mise en œuvre du droit international humanitaire », dans *Le droit face aux crises humanitaires*, *op. cit.* (note 1).

les Services ont également offert leur assistance, le cas échéant. Toutefois, dans tous les cas, les Services consultatifs sont censés travailler en étroite collaboration avec les gouvernements en tenant compte à la fois de leurs besoins spécifiques et de leurs systèmes politiques et juridiques respectifs.

Cela se reflète dans la structure décentralisée des Services consultatifs. Outre une équipe qui travaille au siège du CICR à Genève, le Service compte plusieurs juristes affectés à des délégations de l'institution dans le monde⁹. Même avec cette structure décentralisée, il demeure essentiel d'assurer des conseils juridiques sur le plan local. Dans certains cas, ceux-ci peuvent être fournis par le conseiller juridique de la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, alors que dans d'autres, il est nécessaire de nommer un consultant local. Dans tous les cas, il est indispensable de connaître la situation et les besoins locaux.

Mesures nationales

L'action des Services consultatifs porte sur toutes les mesures juridiques et administratives que les États doivent prendre pour remplir leurs obligations découlant du droit international humanitaire. Elle concerne en particulier les mesures que les États sont obligés de prendre ou invités à appliquer, indépendamment du fait qu'ils soient ou non parties à un conflit¹⁰.

Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 stipulent un éventail de mesures nationales que les États doivent prendre aussi bien en temps de paix qu'en période de conflit armé. Certaines d'entre elles requièrent une législation tandis que d'autres peuvent, selon le système juridique concerné, être mises en œuvre par le biais de règlements ou de dispositions administratives. Un certain nombre d'obligations, uniquement applicables en temps de conflit, nécessitent une action législative ou administrative qui ne peut, en fait, être entreprise qu'en temps de paix.

⁹ A la mi-1996, le Service compte trois juristes et un chercheur basés à Genève ainsi que cinq juristes basés à Abidjan, Amman, Bogota, Moscou et New Delhi.

¹⁰ Les Services consultatifs ont aussi assumé la responsabilité du rôle du CICR d'encourager les États à devenir parties aux Protocoles additionnels de 1977. Une partie importante de cette tâche consiste à expliquer aux gouvernements les obligations qui en découlent. Voir Hans-Peter Gasser, « Universalisation du droit international humanitaire — la contribution du CICR », *RICR*, n° 809, septembre-octobre 1994, pp. 491-499.

Ces obligations sont examinées de façon détaillée ailleurs¹¹ mais elles peuvent être résumées comme suit:

- a) adopter une législation pour sanctionner les violations graves des Conventions de Genève et (le cas échéant,) de leurs Protocoles additionnels;
- b) protéger l'usage des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge;
- c) définir et garantir le statut des personnes protégées;
- d) assurer des garanties fondamentales de traitement humain et des garanties d'une procédure régulière en période de conflit armé;
- e) mettre en place des activités de diffusion;
- f) former et nommer du personnel qualifié dans le domaine du droit humanitaire, et notamment des conseillers juridiques au sein des forces armées;
- g) s'assurer que les sites protégés soient convenablement situés et signalés¹².

Promouvoir la mise en œuvre du droit humanitaire

Les Services consultatifs disposent de divers moyens pour atteindre leur objectif de promouvoir la pleine mise en œuvre du droit humanitaire. Dans un premier temps, des contacts bilatéraux entre les Services et les instances gouvernementales compétentes peuvent être établis par l'intermédiaire de la délégation du CICR sur place, la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge ou la mission diplomatique de l'État

¹¹ Voir notes 1 et 2 ci-dessus et en particulier Dieter Fleck, « Mise en œuvre du droit humanitaire: problèmes et priorités », *op. cit.* (note 2). Le CICR a préparé une « liste indicative » des articles des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels pouvant nécessiter des mesures nationales de mise en œuvre, publiée dans la *RICR*, n° 770, mars-avril 1988, pp. 139-145. Voir également « Mise en œuvre des Protocoles », *RICR*, n° 724, août 1980, pp. 198-204.

¹² Pour une discussion de la législation nationale sur la mise en œuvre, voir par exemple, Michael Meyer et Peter Rowe, « The Geneva Conventions (Amendments) Act 1995: A generally minimalist approach », *International and Comparative Law Quarterly*, avril 1996, Vol. 45, Partie 2, pp. 476-484; Lauri Hannikainen, « Implementation of international humanitarian law in Finnish Law », dans Lauri Hannikainen, Raija Hanski et Allan Rosas, *Implementing humanitarian law applicable in armed conflict: The case of Finland*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1992, pp. 114-145; 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*, XXIV — 1-2, 1985, pp. 29-52.

à Genève. Cela peut conduire à des discussions bilatérales destinées à expliquer la nécessité d'adopter des mesures de mise en œuvre ou de fournir des conseils juridiques plus détaillés. Dans certains cas, ces contacts peuvent faire suite à une demande du gouvernement concerné ou avoir lieu dans le cadre de discussions plus larges entre le CICR et les autorités nationales. Dans d'autres, les Services consultatifs peuvent entreprendre des démarches auprès d'un gouvernement à la suite de la décision de ce dernier de devenir partie aux Protocoles additionnels ou dans le cadre d'efforts systématiques visant à promouvoir la mise en œuvre du droit humanitaire dans une région particulière.

Les séminaires qui réunissent des représentants des autorités nationales se sont avérés une méthode utile de promouvoir cette mise en œuvre. Organisés à l'échelon national ou régional, ils offrent l'occasion d'examiner la question de la mise en œuvre du droit humanitaire, en tenant compte du contexte local, et d'analyser les mesures existantes et l'action future. Ils sont également destinés à favoriser les contacts entre toutes les personnes et instances susceptibles de contribuer à la tâche de mise en œuvre sur le plan national, notamment les ministères, les forces armées, les services de la protection civile, les autorités locales, les milieux universitaires et la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge.

Depuis leur création, les Services consultatifs ont participé à des séminaires auxquels ont assisté des représentants de 16 pays¹³. Plusieurs séminaires ont été directement organisés par le CICR tandis que d'autres ont eu lieu sur l'initiative d'une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. De par leurs nombreux contacts et leur compétence sur le plan local, les Sociétés nationales représentent des partenaires essentiels pour les Services consultatifs dans leurs efforts visant à promouvoir la mise en œuvre du droit humanitaire¹⁴. D'autres séminaires ont par ailleurs été organisés en collaboration avec des organisations inter-

¹³ Arménie, Azerbaïdjan, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Namibie, Ouzbékistan, République tchèque, Slovaquie, Tadjikistan, Turkménistan, Zambie et Zimbabwe. Un exemple des conclusions d'un de ces séminaires (Namibie) est publié ci-après aux pages 375-377.

¹⁴ Le Groupe d'experts intergouvernemental a mentionné l'assistance des Sociétés nationales et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin de fournir des Services consultatifs (« Recommandations », *op. cit.* (note 5), Section III, par. 1). Une réunion suivie par des experts du CICR, de la Fédération internationale et des Sociétés nationales s'est tenue à Genève en novembre 1995, pour discuter des travaux des Services consultatifs.

nationales ou régionales telles que l'UNESCO, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le Conseil de l'Europe. Nombre de ces organisations possèdent une longue expérience en matière de conseils sur la mise en œuvre des obligations internationales ainsi qu'une compétence précieuse sur le plan régional. Même si leurs mandats et leurs méthodes peuvent être différents de ceux du CICR, leur coopération et leur expérience constituent un atout considérable dans la promotion du droit humanitaire.

Cependant, les séminaires ne peuvent en général que constituer le point de départ. Un travail minutieux de suivi est souvent nécessaire — notamment pour préparer et promouvoir la législation relative à la mise en œuvre du droit humanitaire. Dans ce domaine, l'action des Services consultatifs peut aller d'un appui général à des conseils détaillés et spécifiques. Grâce à leur Centre de documentation, les Services consultatifs peuvent fournir des exemples de législations nationales existantes et des documents appropriés. Les membres des Services s'occupent également de recherches en cours destinées à clarifier les obligations des États quant à la mise en œuvre du droit humanitaire, examinent le bien-fondé des mesures nationales existantes et, si besoin est, définissent la législation et les règlements types appropriés. Cette action ne saurait toutefois remplacer les discussions directes et détaillées avec les représentants des États. Les Services sont donc toujours prêts à répondre aux demandes visant à ce que ses juristes ou ses consultants travaillent *in situ* avec les responsables de la mise en œuvre du droit humanitaire.

Le Centre de documentation des Services consultatifs

L'échange d'information constitue un moyen essentiel de promouvoir et de faciliter la mise en œuvre du droit humanitaire. Le Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre a recommandé aux États de contribuer à « l'échange le plus complet possible » d'informations sur les mesures de mise en œuvre et de fournir au CICR toute information qui pourrait aider d'autres États. Il a également recommandé que le CICR « recueille, rassemble et transmette » les informations reçues¹⁵. A cette fin, les Services consultatifs ont créé, en 1995, un Centre de documentation au siège du CICR.

¹⁵ « Recommandations », *op. cit.* (note 5), Section VI.

Ce Centre, qui est ouvert aux représentants des gouvernements, aux Sociétés nationales, aux institutions intéressées et aux chercheurs, cherche à mettre à disposition un vaste éventail de matériel juridique approprié à la mise en œuvre du droit humanitaire à l'échelon national. Il s'agit notamment de constitutions, de lois et règlements des États; de la jurisprudence nationale et internationale; de traductions des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels; d'articles, commentaires et ouvrages de référence; de manuels militaires et de détails relatifs aux programmes nationaux de diffusion.

Pour rassembler ces informations, le Centre compte non seulement sur les ressources propres du CICR, mais aussi sur l'assistance des gouvernements, des Sociétés nationales, des organisations internationales, des établissements universitaires et d'experts. Il peut également faire appel aux ressources d'universités, de bibliothèques et d'autres centres de documentation.

Outre la collecte d'une documentation sous la forme imprimée traditionnelle, le Centre cherche à établir une base de données électronique sur les mesures nationales qui renverra aux textes des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. Il s'agit de fournir ainsi un outil de recherche efficace qui, une fois terminé, pourra être consulté au Centre de documentation et sera publié dans une version actualisée du CD-ROM du CICR sur le droit international humanitaire.

Commissions nationales

La mise en œuvre du droit humanitaire sur le plan national est un processus permanent qui requiert la coopération de divers ministères et organisations nationales. C'est ainsi que plusieurs États ont créé des commissions nationales ou des groupes de travail¹⁶ sur le droit international humanitaire en réunissant des autorités nationales, des experts et, dans certains cas, des organisations comme les Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Le rôle et la composition de ces commissions varient d'un pays à l'autre et couvrent parfois aussi bien les droits de l'homme que le droit humanitaire. Bien qu'il n'existe aucune obligation juridique de créer de telles commissions et même si elles ne se justifient

¹⁶ En l'occurrence, Albanie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Bolivie, Bulgarie, Chili, Danemark, Finlande, Indonésie, Italie, Norvège, Portugal, Suède, Uruguay et Zimbabwe. Pour plus de détails sur la composition et les travaux d'une Commission nationale, voir Marc Offermans, «La Commission interdépartementale de droit humanitaire de Belgique», *RICR*, n° 788, mars-avril 1991, pp. 164-177.

pas dans tous les cas, elles sont considérées comme un moyen utile de promouvoir la mise en œuvre du droit humanitaire sur le plan national.

Le Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre a recommandé que les États «soient encouragés à créer des commissions nationales, avec l'appui éventuel des Sociétés nationales, afin d'apporter conseil et assistance aux gouvernements dans la mise en œuvre et la diffusion du droit humanitaire» et «à faciliter la coopération entre les commissions nationales et le CICR»¹⁷. Les Services consultatifs cherchent donc, le cas échéant, à encourager la création de commissions nationales, de groupes de travail ou de structures similaires chargées de la mise en œuvre permanente du droit humanitaire. Dans le cadre de cet effort et sur la recommandation du Groupe d'experts¹⁸, les Services envisagent une réunion regroupant des experts nationaux provenant d'États ayant déjà institué des commissions nationales ainsi que d'autres États intéressés, afin de discuter de la création, de la composition et du rôle de ces commissions¹⁹.

Rapports annuels

Les Services consultatifs ont déjà entrepris une série de séminaires, réunions et études destinés à promouvoir les mesures de mise en œuvre et les commissions nationales. Néanmoins, et bien que la structure initiale des Services consultatifs soit déjà en place, il reste encore beaucoup à faire pour collecter et analyser les informations, établir des réseaux de contacts et de consultants, et entreprendre des recherches juridiques et des études sur le plan national.

Sur la recommandation du Groupe d'experts intergouvernemental²⁰, le CICR présentera aux États parties aux Conventions de Genève de 1949, à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi qu'aux autres organes intéressés, des rapports annuels sur ses Services consultatifs. Ces rapports porteront sur l'ensemble des services consultatifs fournis par le CICR, et présenteront non seulement les efforts des Services consultatifs en droit international humanitaire, mais également les travaux entrepris dans ce domaine par la Division de la Diffusion et la Division de la Diffusion aux forces armées. Ces rapports permettront en outre au CICR de diffuser des informations sur les mesures prises par

¹⁷ «Recommandations», *op. cit.*(note 5), Section V, para. 1-2.

¹⁸ *Ibid.*, para. 3

¹⁹ Cette réunion se tiendra à Genève en octobre 1996.

²⁰ «Recommandations», *op. cit.*, (note 5), Section III, para. 3.

les États eux-mêmes, en vue de promouvoir la mise en œuvre du droit international humanitaire.

Conclusion

Les recommandations adoptées l'année dernière par le Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, et auxquelles la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a souscrit à l'unanimité, reflètent une préoccupation internationale grandissante quant à la mise en œuvre du droit international humanitaire. Le CICR a cherché à répondre rapidement à cette préoccupation en créant, par l'intermédiaire des Services consultatifs, une structure destinée à fournir aux États des conseils et des informations adaptés aux besoins et aux conditions locales. Toutefois, la tâche qui consiste à promouvoir la mise en œuvre du droit humanitaire sur le plan national est considérable. Elle requiert une étroite collaboration avec les autres composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations internationales et régionales ainsi que les établissements universitaires et professionnels. Même lorsque des lois et des règlements nationaux sont adoptés, le résultat dépend en grande partie de l'efficacité et de la rapidité avec lesquelles ces mesures sont appliquées. La mise en œuvre du droit humanitaire sur le plan national incombe aux gouvernements et c'est d'eux aussi que dépend, en dernier ressort, le respect total et efficace du droit humanitaire.

Pour de plus amples informations sur les Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire, veuillez contacter :

Services consultatifs
Division juridique
Comité international de la Croix-Rouge
19, Avenue de la Paix
1202 Genève, Suisse
Tél. ++ 41 22 734 60 01
Fax ++ 41 22 733 20 57
E-mail ddm_jur.gva@gwn.icrc.org

Paul Berman est membre de la Division juridique du CICR et Conseiller juridique des Services consultatifs en droit international humanitaire. Avocat, il est diplômé des Universités d'Oxford et de Genève. De 1991 à 1996, il a exercé les fonctions de conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, à Londres.