

Faire accepter les Protocoles par les États

par Hans-Peter Gasser

À l'issue de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, les représentants des États parties aux Conventions de Genève du 12 août 1949 ont adopté, le 8 juin 1977, deux Protocoles additionnels à ces Conventions. Après une période préparatoire et des négociations intenses qui ont duré près de dix ans, les nouveaux traités humanitaires ont été acceptés par les plénipotentiaires sans vote ni opposition, malgré des obstacles considérables à surmonter. Même si les solutions trouvées pour des problèmes particulièrement controversés ne pouvaient pas toujours satisfaire tout les intérêts, les diplomates, conseillers juridiques et experts militaires avaient quand même toutes les raisons de regagner leurs capitales respectives avec un sentiment de satisfaction.

Toutefois, à peine la Conférence diplomatique terminée, il fallait aborder l'étape de la signature et de la ratification des textes (ou de l'adhésion à ceux-ci) par les États. Autrement dit, il fallait que les États acceptent en bonne et due forme les nouvelles obligations codifiées par les deux Protocoles additionnels, et qu'ils s'engagent ainsi à les respecter, en temps de paix et en période de conflit armé.

Dans un délai de douze mois après la signature de l'Acte final de la Conférence diplomatique, le 10 juin 1977, soixante-deux États ont ainsi signé le Protocole I¹ et cinquante-huit le Protocole II². Les deux Protocoles

Hans-Peter Gasser est le rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. Auparavant, il était conseiller juridique principal à la Direction du droit international et de la doctrine au CICR.

¹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

² Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II).

sont entrés en vigueur le 7 décembre 1978 pour les deux premiers États (le Ghana et la Jamahiriya arabe libyenne) ayant déposé leur instrument de ratification ou d'adhésion auprès du dépositaire.

Le but de ces quelques lignes est de rendre compte de la campagne menée par le CICR pour convaincre les États d'accepter les Protocoles additionnels du 8 juin 1977³.

Les premiers appels à la ratification

La première instance internationale à prendre note de l'existence des Protocoles additionnels a été la XXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Bucarest, 1977). Rappelons que la Conférence internationale réunit périodiquement les États parties aux Conventions de Genève et les différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après : le Mouvement) pour débattre de questions en rapport avec l'application du droit humanitaire et les activités de la Croix-Rouge. Dans une résolution, la Conférence de Bucarest a exhorté les États à ratifier les deux Protocoles ou à y adhérer⁴. Presque en même temps, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris connaissance d'un rapport du secrétaire général sur les résultats de la Conférence diplomatique et a voté une résolution invitant les États membres à examiner la possibilité de devenir parties aux Protocoles⁵.

Par la suite, un débat sur l'état des ratifications des Protocoles additionnels et sur la promotion de ceux-ci a figuré à l'ordre du jour de chaque Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Chaque fois, cette dernière a adopté une résolution invitant les États à y devenir parties⁶. De même, tous les deux ans, l'Assemblée générale des

³ Voir également du même auteur : « Die Genfer Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977; von der Diplomatischen Konferenz zur Ratifikation durch die Staaten », C. Swinarski (éd.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, en l'honneur de Jean Pictet*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève/La Haye, 1984, pp. 147-165 ; et « Des efforts pour promouvoir les Protocoles de 1977 auprès des États », *RICR*, n° 765, mai-juin 1987, pp. 266-274.

⁴ *RICR*, n° 708, décembre 1977, p. 564 et suiv.

⁵ Résolution 32/44 du 8 décembre 1977.

⁶ Résolution VII de la XXIV^e Conférence internationale (Manille, 1981), *RICR*, n° 732, novembre-décembre 1981, p. 331 ; Résolution II de la XXV^e Conférence internationale (Genève, 1986), *RICR*, n° 762, novembre-décembre 1986, p. 354. Par sa Résolution I, la XXVI^e Conférence internationale (Genève, 1995) a réaffirmé l'appel aux États en faisant sienne la Déclaration finale de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 1993), *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 60.

Nations Unies, par l'entremise de sa Sixième Commission, a consacré un débat à l'état des ratifications des Protocoles additionnels.

Les principales organisations internationales gouvernementales régionales, dont, notamment, l'Organisation de l'unité africaine, l'Organisation des États américains et le Conseil de l'Europe, ont également invité leurs membres à devenir parties aux Protocoles de 1977. Parmi les organisations internationales non gouvernementales, l'Union interparlementaire s'est intéressée aux Protocoles additionnels à plusieurs reprises, lors de ses réunions périodiques.

Un rôle spécial a toujours incombé aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. S'il est vrai qu'au sein du Mouvement, la préparation et la négociation de traités de droit international humanitaire applicable en conflit armé sont du ressort du CICR⁷, les Sociétés nationales sont également concernées par un tel projet, ceci à double titre. D'une part, elles appartiennent au Mouvement et souscrivent à ses objectifs, (notamment celui d'œuvrer pour une meilleure protection des victimes de la guerre). D'autre part, elles « soutiennent les pouvoirs publics [nationaux] dans l'exécution de leurs tâches humanitaires »⁸. Des représentants de plusieurs Sociétés nationales ont ainsi participé activement à la préparation des textes sur le plan national, en qualité de conseiller de leur gouvernement. Il n'est donc pas surprenant de constater que les résolutions adoptées par les Conférences internationales en appellent régulièrement aux Sociétés nationales pour qu'elles interviennent auprès de leurs autorités politiques en vue de les convaincre de ratifier les textes. Beaucoup de Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont agi dans ce sens, sans qu'il ait été possible de rendre compte de leurs démarches, les informations détaillées faisant défaut. D'autres ont renoncé à s'engager, car, pour elles, une telle campagne aurait été contraire à la position apolitique de la Croix-Rouge dans la société civile. Les deux attitudes sont compréhensibles et acceptables dans un Mouvement qui doit tenir compte des conditions particulières dans lesquelles évolue chaque Société nationale.

Le CICR sort de sa réserve

Qu'a fait le CICR, à partir du 10 juin 1977, pour promouvoir l'acceptation des Protocoles par les États ? Dans un premier temps, après la fin

⁷ Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1986), article 5, par. 2 g).

⁸ *Ibid.*, article 3, par. 1.

de la Conférence diplomatique, il a opté pour une approche plutôt discrète. En effet, après presque dix ans de travail ininterrompu, il fallait, de part et d'autre, « reprendre souffle ». Même ceux qui avaient assisté à la naissance du nouveau droit devaient d'abord se familiariser avec tous ses aspects. Pour leur part, les juristes au CICR se sont attelés à la rédaction d'un commentaire des Protocoles⁹.

Toutefois, fin 1980, il fallait bien constater que seuls 17 États étaient devenus parties aux Protocoles. Et deux ans plus tard, sur les 152 États parties aux Conventions de 1949, seuls 27 avaient ratifié le Protocole I et 23 le Protocole II. Parmi eux, aucune des grandes puissances, aucun État doté de l'arme nucléaire, aucune puissance régionale. Puis la fréquence des ratifications a lentement baissé. Les Protocoles étaient-ils en passe de tomber dans les oubliettes et de terminer leur courte vie au cimetière des bonnes intentions ?

Le CICR a alors pris la décision de suivre une politique plus active et de renforcer son engagement en vue de leur acceptation. Le but était simple : obtenir que tous les États parties aux Conventions de Genève deviennent également parties aux Protocoles de 1977, que ceux-ci deviennent universels, à l'instar des Conventions de 1949. Au début de 1983, un juriste du CICR a été désigné, en tant que conseiller juridique spécial, afin d'animer et de coordonner la campagne pour atteindre ce but. Il a exercé cette fonction pendant treize ans, jusqu'à fin 1995, date à laquelle les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR ont été chargés de poursuivre la campagne¹⁰.

Quel a été le résultat ? Entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1995, 116 États se sont liés au Protocole I et 111 au Protocole II, ce qui a porté le nombre total d'États parties respectivement à 143 et 134. Parmi ceux-ci figurent deux membres permanents du Conseil de sécurité (la Chine et la Fédération de Russie), la presque totalité des membres de l'OTAN, tous les pays de l'Europe centrale et orientale, presque tous les États africains et latino-américains, et un grand nombre de pays asiatiques. Le groupe des États parties est composé autant d'États du Nord que du Sud.

⁹ Sandoz/Swinarski/Zimmermann (éds), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986.

¹⁰ Voir Paul Berman, « Les Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire : le défi de la mise en œuvre sur le plan national », *RICR*, n° 819, mai-juin 1996, pp. 365-374.

À partir du 1^{er} janvier 1996, c'est-à-dire après la fin de la campagne, seules cinq nouvelles adhésions au Protocole I et six au Protocole II ont été enregistrées¹¹.

Des procédures et des moyens

Tous les moyens disponibles ont été utilisés par le CICR pour communiquer avec les représentants gouvernementaux, afin d'amener les États à une décision positive. Relevons notamment :

- des lettres du président du CICR aux chefs d'État ou aux ministres des Affaires étrangères ;
- des démarches présidentielles, épistolaires ou personnelles, auprès d'interlocuteurs gouvernementaux de haut niveau dans les capitales des États ou à Genève ;
- des contacts sur place pris par les délégués du CICR dans les différents ministères chargés du dossier ;
- des contacts approfondis du conseiller juridique spécial avec des interlocuteurs gouvernementaux, soit à Genève avec les missions permanentes, soit dans les capitales ;
- des contacts avec des représentants gouvernementaux à l'occasion de diverses réunions, notamment lors de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les démarches ont été effectuées au niveau politique, d'une part, et auprès des services diplomatiques, juridiques ou militaires responsables du dossier, d'autre part. Cette approche s'est révélée fructueuse. En effet, sans l'impulsion donnée par le niveau décisionnel, le fonctionnaire ne préparera pas le dossier, et sans document, les instances politiques ne prendront aucune décision. Cette motivation est nécessaire aux deux niveaux, dans chaque ministère impliqué dans la décision finale sur la ratification, si l'on veut aboutir à des résultats concrets. Ceux qui décident et ceux qui doivent prendre la plume (« niveau de travail ») doivent agir de concert.

L'implication personnelle de deux présidents du CICR — feu Alexandre Hay, puis Cornelio Sommaruga — dans la campagne pour les Pro-

¹¹ Au 31 octobre 1997.

tocoles a joué un rôle décisif. En effet, leur plaidoyer a convaincu de nombreux ministres d'examiner ce dossier et d'arriver à une décision.

Un très grand travail a été accompli par les délégués du CICR sur le terrain, surtout dans les délégations régionales. Par leur engagement personnel et grâce aux contacts établis avec les autorités, ils ont obtenu des résultats impressionnants. Ce sont eux qui ont inlassablement posé les mêmes questions à leurs interlocuteurs dans les ministères des Affaires étrangères et de la Défense: « Et les Protocoles, où en êtes-vous ? » « Avez-vous besoin de renseignements complémentaires ou d'explications ? » « Le nom de votre pays va-t-il bientôt compléter la liste des États parties ? »

Le conseiller juridique du CICR chargé de la campagne a effectué un grand nombre de missions dans le monde entier. Il s'est rendu dans environ soixante-dix capitales, souvent à plusieurs reprises. Il y a rencontré des représentants des autorités politiques et des fonctionnaires, notamment dans les ministères des Affaires étrangères, de la Défense et de la Justice. Souvent, des contacts directs avec les forces armées et leur service juridique se sont révélés particulièrement utiles. En outre, contact a toujours été pris avec la Société nationale, afin d'informer ses représentants de la substance des démarches entreprises et d'explorer avec eux les possibilités d'un engagement concret de la Société dans le processus de ratification. Finalement, il a donné aux délégués du CICR sur place des outils pour leurs propres démarches et, notamment, pour assurer les suites à donner aux missions depuis Genève.

Quelques souvenirs rapportés des « missions Protocoles »

Qu'il me soit permis ici d'évoquer quelques souvenirs de mon activité en faveur de la ratification des Protocoles.

Au cours des années 80, j'ai rencontré au département juridique du ministère des Affaires étrangères du Burkina Faso, à Ouagadougou, un jeune conseiller juridique et un juriste stagiaire encore plus jeune. À deux, ils avaient la tâche de suivre et de traiter toutes les questions juridiques à caractère international, qu'elles soient d'ordre bilatéral ou multilatéral. Et cela, dans une seule pièce qui leur servait à la fois de lieu de travail, de bibliothèque et de centre de documentation. Soulignons tout de suite l'excellent accueil réservé à l'égard du visiteur de Genève et l'intérêt porté par mes interlocuteurs à la démarche du CICR, notamment, pour le cours d'introduction au droit international humanitaire. Peu de temps après, le Burkina Faso est devenu partie aux deux Protocoles. Quelle atmosphère

différente dans les services juridiques d'une grande puissance tels que ceux du Département d'État américain, à Washington, avec ses corridors interminables et ses centaines de juristes à l'œuvre comme dans une ruche, tous parfaitement au courant de tous les détails des deux textes. Les arguments en faveur de la ratification, comme ceux qui s'y opposent, étaient déjà élaborés et formulés à l'avance. Mais, vingt ans plus tard, les États-Unis n'ont toujours pas ratifié les deux Protocoles de 1977.

Évoquant la diversité du *genius loci*, je ne peux pas passer sous silence ma visite au Vatican. En effet, le Saint-Siège est partie aux Conventions de Genève, et ses représentants ont joué un rôle actif à la Conférence diplomatique de 1974-1977. Pourtant, la ratification des deux traités a tardé, le second Protocole étant jugé insatisfaisant. Il s'agissait donc de convaincre le secrétaire d'État non seulement de la valeur intrinsèque du Protocole II (certes faible en substance, mais important comme symbole), mais encore de l'influence favorable qu'une ratification par le Saint-Siège exercerait sans doute dans plusieurs capitales, notamment en Amérique latine. Accueilli par un garde suisse, qui m'a permis de passer du vacarme de la place Saint-Pierre au silence des palais du Vatican, j'ai gravi un des escaliers majestueux et me suis trouvé face à un secrétaire d'État adjoint, dans une splendide salle de réunion, où seul l'appareil de téléphone dérangeait l'ambiance Renaissance. Peu après notre entretien, le Saint-Siège est devenu partie aux deux traités, avec une déclaration solennelle relative au second Protocole.

Une autre mission m'a conduit avec le délégué régional à Djakarta dans un site fort différent, mais également empreint d'une splendeur typique d'une époque : le palais du Sultan du Brunei Darussalam, à Bandar Seri Begawan. La demeure est tellement vaste et impressionnante que nous nous y sommes perdus, jusqu'à ce qu'un « gurkha » de la garde du palais nous trouve devant l'un des immenses portails sculptés en bois précieux. Il nous a alors conduits au bureau du premier conseiller du souverain. Plus tard, le Brunei a adhéré aux deux Protocoles.

Dans les années 80, les chances d'une acceptation des Protocoles par les puissances nucléaires étaient très faibles, voire inexistantes (rappelons toutefois que la Chine était partie aux deux Protocoles). En effet, le Protocole I était devenu un enjeu dans la confrontation entre les super-puissances à cause de la « question nucléaire » : les règles internationales relatives à l'emploi de l'arme nucléaire étaient-elles ou non modifiées par le nouveau droit de 1977 ? Ce n'est qu'à la fin de la guerre froide que les positions se sont assouplies. On dit que les deux premiers traités signés par Gorbachev au début de la *perestroïka* ont été les Protocoles additionnels.

La dissolution de l'Union soviétique et l'émergence d'un nombre considérable de nouveaux États en Europe orientale et en Asie centrale ont également mis en alerte le CICR. Il fallait en effet s'assurer rapidement que les nouvelles républiques soient liées par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels (dont l'URSS était déjà partie au moment des événements de 1991). Les règles internationales relatives à la succession des États étaient connues. Mais comment les nouveaux gouvernements allaient-ils se comporter dans la pratique ? Le CICR a décidé de dépêcher des collaborateurs sur place, notamment dans les capitales des nouvelles républiques et des États baltes. Sauf en Fédération de Russie, en Ukraine et au Bélarus (déjà parties aux Conventions et aux Protocoles par ratification antérieure), le message des délégués du CICR était le même partout : il invitait les nouvelles autorités à confirmer leur qualité de partie aux Conventions et aux Protocoles par une déclaration officielle. Ceci, dans le but de clarifier, de confirmer ou de créer une situation juridique qui exclue toute équivoque.

J'ai rencontré les autorités de la plupart des pays nés de l'ex-URSS. Dans un temps record, ces nouveaux États ont suivi les conseils du CICR et ont déposé une déclaration auprès du depositaire. Tous les gouvernements se sont déclarés liés par les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977¹².

Les nombreux contacts au sein des forces armées de différents pays m'ont beaucoup appris sur la manière dont le droit international humanitaire est reçu et perçu par les militaires. Une des leçons retenues est de ne plus opposer par principe les juristes de l'armée aux militaires du terrain. On trouve du bon sens et des blocages chez les uns et chez les autres. Le travail avec les militaires m'a également obligé de me familiariser avec un langage tout à fait nouveau. La notion d'« interopérabilité » en est un exemple. Il s'agit de la clé visant à assurer la coexistence pacifique de forces armées au sein d'une alliance ou de toute autre forme de collaboration, dans le cas où les unes sont liées par le Protocole I et les autres ne le sont pas. J'ai commencé à comprendre qu'au sein d'une alliance militaire, ce concept permet aux États parties au Protocole I d'imposer — ou presque — le nouveau droit aux non-participants. Peut-être le moment le plus gratifiant a-t-il été celui où un officier de haut rang d'une puissance militaire non partie aux Protocoles a déclaré sans hésitation que le Protocole I est une « liste de contrôle très utile pour les

¹² À l'exception de l'Azerbaïdjan, lié par les seules Conventions de 1949.

commandants militaires ». Aujourd'hui, le Protocole I sert effectivement de cadre de référence pour les états-majors dans le monde entier. Et cette position va au-delà des controverses d'ordre politique qui, parfois, font oublier le véritable but du droit international humanitaire : limiter l'usage de la force à ce qui est strictement nécessaire, diriger les attaques sur les seuls objectifs militaires et protéger ceux qui ne participent pas aux hostilités, en particulier la population civile et les personnes privées de liberté.

Et demain...

Avec sa décision de mener une politique active pour faire accepter les deux Protocoles additionnels de 1977 par tous les États, le CICR s'est lancé, au début des années 80, dans une formidable campagne de sensibilisation. Il s'est agi, ni plus ni moins, de convaincre les gouvernements, notamment leurs ministres des Affaires étrangères et les responsables politiques et militaires de la Défense, de s'engager à respecter et à faire respecter quelques règles en temps de conflit armé. Les destinataires de la campagne ont toujours été en priorité les personnes avec des responsabilités gouvernementales, les fonctionnaires et les militaires. Donc, un public spécialisé, aux caractéristiques bien définies. Le message ne visait pas le grand public.

Les résultats atteints pendant ces années justifient l'engagement du CICR dans cette campagne pour rendre les Protocoles additionnels aussi universels que les Conventions de 1949. Aujourd'hui, il s'agit d'amener les États qui ne l'ont pas encore fait à y adhérer. Les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR ont repris le flambeau. Dans leur cahier des charges figure la tâche de promouvoir la ratification des traités à caractère humanitaire.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'acceptation d'un traité international n'est qu'un premier pas sur le long chemin qui mène au plein respect des engagements par les États, par les forces armées, « officielles » ou non, et par tous ceux qui exercent en fait un pouvoir sur des hommes en armes. Mais il faut bien un commencement !