

La mise en œuvre du droit international humanitaire par le Danemark

Rapport du Comité de droit international
de la Croix-Rouge danoise

Introduction¹

Le rapport du Comité de droit international de la Croix-Rouge danoise met l'accent sur la mise en œuvre du droit international humanitaire par le Danemark en temps de paix. Après un examen approfondi de la situation actuelle, il présente des améliorations possibles en proposant vingt-trois recommandations. Le résultat escompté est un large débat qui, on l'espère, fournira l'impulsion nécessaire à une meilleure mise en œuvre des obligations du Danemark découlant du droit international humanitaire.

Le rapport est divisé en quatre parties. La première contient un aperçu historique du droit international humanitaire et un bref examen des mesures de mise en œuvre prises dans six États : Allemagne, Belgique, États-Unis, Norvège, Pays-Bas et Suède. Le rapport est axé sur les cinq aspects suivants : poursuites pour crimes de guerre, définition des combattants, protection de la population civile, méthodes et moyens de guerre et diffusion du droit international humanitaire. La deuxième partie contient des informations relatives à la mise en œuvre du droit par le Danemark et aux mesures spécifiques prises à cet effet. La troisième présente les conclusions et les recommandations, un résumé en anglais et un glossaire. Enfin, la quatrième partie est constituée de diverses annexes qui complètent le texte des trois premières.

Original : anglais

¹ Introduction de **Lina Bertelsen**, conseillère juridique de la Croix-Rouge danoise et secrétaire de son Comité de droit international.

La Croix-Rouge danoise a créé le Comité de droit international au printemps 1995 dans le but de promouvoir le droit international humanitaire. Le Comité est composé de huit membres, dont cinq ont une formation juridique et trois une formation médicale. Il exerce une action complémentaire de celle du Comité gouvernemental de la Croix-Rouge, qui est la commission interministérielle danoise chargée de coordonner les mesures de mise en œuvre du droit international humanitaire.

*
* *

Rapport sur le droit international humanitaire au Danemark²

Malgré les intentions des conventions et des résolutions visant à protéger les victimes de conflits armés, la vie humaine n'est pas plus respectée qu'auparavant. L'ensemble des États, des individus et des organisations doivent considérer comme un devoir essentiel la nécessité de respecter le droit international humanitaire et de remplir les obligations découlant des Conventions de Genève de 1949. Afin d'assurer le respect de ses dispositions en période de conflit armé, le droit international humanitaire contient certaines obligations relatives à sa mise en œuvre, qui devraient être remplies en temps de paix. Il comporte, par exemple, l'obligation d'adopter des sanctions pénales effectives pour réprimer les infractions, et celle de diffuser ses normes.

La XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 3-7 décembre 1995) a souligné que la répression des infractions au droit international humanitaire était une condition préalable au respect des normes. Le Comité de droit international de la Croix-Rouge danoise a décidé, par la suite, d'établir le présent rapport sur la mise en œuvre du droit international humanitaire au Danemark. Il a pour objet d'évaluer dans quelle mesure le Danemark remplit ses obligations et de présenter des recommandations.

Avant la ratification des Conventions de Genève du 12 août 1949 par le Danemark, en 1951, un certain nombre de propositions avaient été soumises: (a) mener une étude sur l'impact des Conventions; (b) constituer un comité chargé de coordonner les mesures de mise en œuvre; (c) préparer un commentaire sur les Conventions de Genève; et (d) ins-

² Résumé en anglais. — Abrégé et traduit par la *Revue*.

taurer une étroite coopération avec les autres pays nordiques. La plupart de ces propositions n'ont jamais été concrétisées.

Lorsque les Protocoles additionnels de 1977 ont été ratifiés, en 1982, les autorités ont conclu que la législation danoise était presque entièrement en harmonie avec ces instruments et seules des mesures administratives ont donc été prévues pour les mettre en œuvre. Une proposition visant à créer une commission interministérielle responsable de coordonner les mesures de mise en œuvre a toutefois été présentée et, en 1982, le Comité gouvernemental de la Croix-Rouge a été créé à cet effet.

D'une manière générale, le Danemark respecte les dispositions du droit international humanitaire. Le présent rapport a néanmoins révélé quelques aspects problématiques à améliorer, concernant les domaines précités. À certains égards, le degré de mise en œuvre pourrait et devrait être plus élevé.

Recommandations du Comité

1. Le *Comité gouvernemental de la Croix-Rouge*, qui constituait une innovation dans le contexte international de l'époque, est composé de très nombreux membres, dont des représentants des ministères de la Justice, des Affaires étrangères, de la Santé, de l'Éducation, de l'Intérieur et de la Défense, mais aussi des autorités responsables de la protection civile, de la justice militaire et de la Croix-Rouge danoise. Le Comité a joué un rôle de coordination. Toutefois, en raison d'un manque de ressources, il n'a pu prendre des initiatives indépendantes comme, par exemple, mener des enquêtes sur la nécessité de nouvelles mesures de mise en œuvre. Le gouvernement et le Parlement devraient prendre des dispositions pour développer et renforcer le Comité en lui conférant une base légale et en le dotant d'un budget et d'un secrétariat qui lui soient propres.

2. Les poursuites pénales contre des étrangers accusés de *crimes de guerre* commis à l'étranger sont limitées du point de vue de la juridiction et du droit pénal danois applicable.

L'article 8, section 5, du Code pénal danois établit la juridiction des tribunaux danois concernant les graves infractions aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels. À cet égard, le Danemark respecte pleinement le droit international humanitaire.

Selon le droit international, un État a le droit de punir le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les violations des Conventions de La Haye, conformément au principe de la juridiction universelle. Il

n'existe cependant pas d'obligation d'engager des poursuites pour ces crimes. L'article 8, section 6, du Code pénal danois détermine la juridiction pour ces crimes selon trois conditions : *primo*, un autre État doit avoir demandé l'extradition de la personne en question ; *secundo*, les autorités danoises doivent avoir refusé l'extradition ; et *tertio*, le comportement présumé doit constituer un crime selon le droit danois. Il semble que des considérations politiques — comme les relations avec d'autres États — peuvent influencer la décision d'assumer la juridiction. Le ministre de la Justice, qui doit prendre la décision d'engager ou non des poursuites, est toutefois lié par les obligations du droit international.

Le droit international humanitaire n'a pas été pris en considération lors de la rédaction du Code pénal danois. Cela risque de poser des problèmes quand il s'agit de déterminer la base juridique nécessaire pour engager des poursuites judiciaires contre certains types de crimes de guerre. Les peines maximale et minimale, par exemple, sont les mêmes en temps de guerre et en temps de paix. Par ailleurs, le Code pénal ne prévoit pas de dispositions concernant un certain nombre de crimes de guerre qui, par conséquent, ne sont passibles d'aucune poursuite au Danemark.

Nous pouvons donc conclure que l'obligation d'adopter des sanctions pénales efficaces pour réprimer de graves infractions (crimes de guerre) n'est pas suffisamment suivie au Danemark. Il conviendrait d'entreprendre une étude afin d'examiner, entre autres, la possibilité d'adopter une loi spécifique concernant les crimes de guerre, comme c'est le cas en Belgique, ou d'ajouter des dispositions spéciales au Code pénal, comme en Suède, ou encore d'adopter des sanctions maximales ou minimales pour des crimes commis pendant un conflit armé. La manière la plus simple d'assurer une mise en œuvre satisfaisante du droit international humanitaire consiste à en incorporer les dispositions pertinentes dans le droit national, comme cela a été fait dans le cas de la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Les conclusions à tirer de la nouvelle définition du *combattant* n'ont pas encore été appliquées au contexte danois. Les divers groupes de personnel au sein des forces de défense n'ont pas encore été classés par catégories en combattants, civils ou civils accompagnant les forces armées. Bien qu'il n'existe aucune obligation internationale de le faire, il conviendrait d'entreprendre une étude sur le statut de ces différents groupes. En outre, la loi relative au personnel de la défense devrait faire l'objet d'un amendement en y insérant une disposition interdisant à toute personne âgée de moins de 18 ans de prendre part à un conflit armé.

4. Les Conventions de Genève et le Protocole additionnel I prévoient l'établissement de zones sanitaires et de sécurité afin d'assurer la *protection des civils*. Le Danemark n'a pas établi de telles zones et les autres États mentionnés dans le présent rapport ne l'ont pas fait non plus. On pourrait faire valoir que l'établissement de zones de sécurité est dans une large mesure inopportune, mais les autorités doivent prendre une décision claire sur ce point.

Le Danemark n'a pas constitué de *bureau national de renseignements*. Un tel bureau pourrait contribuer à l'exécution de tâches humanitaires essentielles en temps de paix, et devrait donc être créé au sein de la Croix-Rouge danoise et doté des ressources nécessaires.

La protection et le respect de *l'emblème de la croix rouge* sont insuffisants. Il y aurait lieu de prévoir une base légale permettant d'assurer le bon usage de l'emblème de la croix rouge, conformément aux dispositions du droit international humanitaire.

5. Quant aux *méthodes et moyens de guerre*, le gouvernement danois a renoncé, dans une déclaration du 23 mai 1996, à l'emploi des mines antipersonnel. Cet engagement devrait être formulé d'une manière non équivoque et juridiquement contraignante.

Afin de garantir que les *armes nouvelles* sont conformes aux exigences du droit international humanitaire, il conviendrait de créer une commission spécialisée chargée de procéder à cette appréciation. Cette commission devrait être constituée de personnes possédant des compétences dans les domaines du droit international humanitaire, de la médecine et du matériel militaire. L'évaluation des nouvelles armes devrait être faite avant leur achat. En outre, la commission devrait pouvoir procéder à une estimation des armes déjà achetées par le gouvernement danois, en cas de doute sur leur compatibilité avec le droit international humanitaire.

Sur le plan international, le Danemark devrait promouvoir la création d'une *Weapons Inspection and Screening Agency*³, chargée de contrôler les interdictions actuelles et futures relatives aux armes classiques et à d'autres catégories d'armes non couvertes par les mécanismes de surveillance existants.

6. En ce qui concerne la *diffusion du droit international humanitaire*, de nombreuses catégories de la population ne reçoivent aucune sorte d'in-

³ Agence d'inspection et d'examen des armes — traduction CICR.

formation. Il s'agit de la population civile en général, dont des groupes essentiels comme les enseignants, les journalistes, les médecins, les infirmières, les politiciens et la police. Bien que les Conventions de Genève se limitent à demander aux États parties d'encourager l'étude du droit international humanitaire par la population civile, il faudrait, à l'avenir, accorder davantage d'importance à la diffusion de ce droit auprès des divers secteurs de la population civile.

Au cours des dernières années, une plus grande priorité a été accordée à la diffusion du droit international humanitaire auprès des forces armées, ce dont il convient de se féliciter. Cette diffusion est assurée d'abord sous la forme de l'instruction. On peut se demander si le droit international humanitaire est incorporé de façon adéquate dans les exercices, règlements et instructions militaires. Il est essentiel que le personnel militaire ne considère pas le droit international humanitaire comme un sujet purement théorique et, par conséquent, sans intérêt. Il faut choisir un point de départ pratique et mettre l'accent sur des exercices simulant des situations de conflit. Il conviendrait d'accorder une importance particulière à l'élaboration de manuels militaires.

Il est indispensable que les officiers commandant des forces armées reçoivent une instruction adéquate en matière de droit international humanitaire. Il convient de veiller à ce que ce groupe bénéficie des cours de suivi nécessaires dans ce domaine.

Il est reconnu que les forces armées danoises ont employé des conseillers juridiques militaires pour aider les commandants à tenir dûment compte du droit international humanitaire dans les décisions qu'ils prennent. Cela est de plus en plus nécessaire, compte tenu des nouvelles tâches auxquelles les forces armées doivent faire face, particulièrement lorsque des unités sont déployées dans le cadre de missions des Nations Unies ou de l'OTAN.

La diffusion du droit international humanitaire est assurée par différentes autorités militaires et civiles ; or, ces activités de diffusion ne sont pas coordonnées. Une manière de réaliser une telle coordination serait de créer un *centre de droit international humanitaire* qui pourrait se charger de la documentation, de la recherche et de l'enseignement. Le centre pourrait représenter l'aboutissement d'un effort conjoint de la part des autorités militaires, des autorités civiles et de la Croix-Rouge danoise. Il pourrait également renforcer les principales initiatives du Danemark en matière de maintien de la paix sur le plan international.

(...)

En se fondant sur la présente étude, le Comité de droit international de la Croix-Rouge danoise présente les *recommandations* suivantes :

1. *Comité gouvernemental de la Croix-Rouge*

Le Parlement et le gouvernement sont invités à prendre des mesures en vue de renforcer le Comité gouvernemental de la Croix-Rouge. Celui-ci devrait être doté d'une base légale et disposer des ressources nécessaires. La base légale devrait spécifier le droit d'initiative du Comité et ses tâches, notamment l'obligation de présenter chaque année un rapport au Parlement.

La Croix-Rouge danoise est encouragée à multiplier ses efforts au sein du Comité gouvernemental de la Croix-Rouge et à en augmenter les ressources.

2. *Poursuites pour crimes de guerre*

Lors de la révision de la législation, il conviendra d'indiquer clairement que seules des considérations objectives sont pertinentes, lorsqu'il s'agit de décider d'engager des poursuites judiciaires dans les cas de graves infractions au droit international humanitaire.

Une étude devrait être entreprise sur les possibilités de poursuivre plus efficacement les auteurs d'infractions au droit international humanitaire.

Une autre étude devrait traiter de la situation juridique des soldats danois engagés dans des missions des Nations Unies ou de l'OTAN.

L'article 9 du Code pénal militaire devrait être formulé différemment, de manière que les actes contraires au droit international humanitaire commis par des subordonnés obéissant à un ordre engagent la responsabilité pénale.

3. *Définition des combattants*

Il y aurait lieu de clarifier, dans le droit international humanitaire, le statut des individus et des groupes au sein des forces de défense.

La Loi relative au personnel de la défense devrait être formulée différemment, afin qu'il ne soit plus possible de recruter et de former des personnes de moins de 18 ans pour servir pendant un conflit armé.

4. *Protection des civils*

Les mesures nécessaires devraient être prises en vue de créer un bureau national de renseignements au sein de la Croix-Rouge danoise.

Des zones de sécurité devraient être établies et signalées sur les cartes opérationnelles militaires.

Une législation spécifique devrait être adoptée concernant l'usage et la protection de l'emblème de la croix rouge.

5. *Méthodes et moyens de guerre*

Une procédure permanente et claire devrait être mise en place, par une loi, si nécessaire, afin d'évaluer la compatibilité entre les armes nouvelles et existantes et les exigences du droit international humanitaire. Il conviendrait également de tenir compte de considérations d'ordre médical.

L'interdiction des mines antipersonnel devrait être formulée sans équivoque et de manière juridiquement contraignante.

Il faudrait par ailleurs continuer de mener des études sur les projectiles utilisés par les forces armées danoises. Ces études devraient notamment traiter des effets de la fragmentation des projectiles, et être rendues publiques.

Le Danemark est encouragé à promouvoir la création d'une *Weapons Inspection and Screening Agency*⁴ pour la mise en application des interdictions et des restrictions actuelles et futures concernant les armes classiques et d'autres armes non couvertes par les mécanismes internationaux de contrôle existants.

Le Danemark est encouragé à ratifier la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

6. *Diffusion du droit international humanitaire*

Le droit international humanitaire devrait être introduit dans les programmes des classes de la 8^e à la 10^e et au niveau de l'entrée à l'université.

Le droit international humanitaire devrait également faire partie des programmes des facultés de droit et de médecine, ainsi que de celui de l'École danoise de journalisme.

La diffusion du droit international humanitaire auprès du personnel médical devrait continuer d'être considérée comme une priorité essentielle.

⁴ Voir note 3.

La diffusion du droit international humanitaire au sein des forces de défense devrait acquérir plus d'importance. Le droit international humanitaire devrait être incorporé de manière appropriée dans tous les règlements et les exercices militaires. La préparation d'un manuel militaire et d'autre matériel didactique actualisé devrait rester une priorité.

Des cours de suivi sur le droit international humanitaire devraient être introduits à l'intention des commandants des forces de défense danoises.

Le dépositaire et le CICR devraient recevoir la liste du « personnel qualifié ».

Enfin, un centre de droit international humanitaire devrait être créé et notamment chargé de la documentation, de la recherche, de la diffusion et de la coopération internationale.
