

Conventions de Genève et Protocoles additionnels

Première Réunion périodique sur le droit international humanitaire

Le gouvernement suisse a convoqué à Genève, du 19 au 23 janvier 1998, la *première Réunion périodique des États parties aux Conventions de Genève sur les problèmes généraux d'application du droit international humanitaire*. Le dépositaire des Conventions de Genève a ainsi donné suite à la recommandation VII du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, janvier 1995)¹, et à la résolution I de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, décembre 1995)². Au nom du gouvernement suisse, l'ambassadeur Lucius Cafilisch a dirigé les débats.

La réunion a rassemblé les représentants de 129 États parties aux Conventions de Genève et 36 observateurs pour discuter deux thèmes généraux d'application du droit international humanitaire, à savoir :

- le respect et la protection du personnel d'organisations humanitaires ;
- les conflits armés liés à la désintégration des structures de l'État.

Le CICR avait élaboré un document préparatoire sur chacun des deux sujets.

Les discussions préliminaires ont d'emblée dégagé le souhait des États de donner aux débats un caractère informel et celui de ne pas vouloir négocier un nouveau texte. Dans ce sens, le président a consigné ses conclusions dans un rapport qui n'engage pas les participants à la réunion.

¹ *RICR*, n° 811, janvier-février 1995, pp. 40-41.

² *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 60-62.

La *Revue* publie ci-dessous les conclusions du président de la Réunion. Les rapports introductifs préparés par le CICR peuvent être commandés auprès du CICR.

* * *

Première Réunion périodique sur le droit international humanitaire

Genève, 19-23 janvier 1998

Rapport du président

I. Éléments de fait

La XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995) a chargé le gouvernement suisse, en tant que dépositaire des Conventions de Genève, de convoquer des réunions périodiques des États parties pour examiner des problèmes généraux d'application du droit international humanitaire.

Conformément à ce mandat et après consultation des États parties, la Suisse a convoqué à Genève la première Réunion périodique, du 19 au 23 janvier 1998. Elle a suggéré que les experts examinent les deux thèmes suivants: le respect et la sécurité du personnel d'organisations humanitaires, ainsi que les conflits armés liés à la désintégration des structures d'un État.

Une séance préparatoire a eu lieu à Genève le 13 janvier 1998. Il y a été convenu que la première Réunion périodique aurait une nature informelle, c'est-à-dire officieuse. Cette approche a été entérinée par la Réunion elle-même, à laquelle ont pris part les représentants de 129 États parties et de 36 observateurs.

La participation de la délégation palestinienne et de la République fédérale de Yougoslavie à la Réunion a soulevé des difficultés politiques. Celles-ci ont finalement pu être surmontées en recourant à la solution appliquée lors de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995). En ce qui concerne la Palestine, le président a fait la déclaration suivante: «La désignation «Palestine» est utilisée à la place d'«Organisation de libération de la Palestine». Cette désignation n'a pas de connotation territoriale dans le contexte de la présente Réunion.»

Une déclaration de la République fédérale de Yougoslavie a été distribuée aux délégations. Les délégations de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la Slovénie ont également fait une déclaration mise à la disposition des participants. Ces deux déclarations forment les annexes 1 et 2 du présent rapport³.

Les délégations ont eu à leur disposition deux documents préparatoires rédigés par le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que deux documents de travail élaborés par les autorités suisses.

Au terme des débats, le président a rédigé et présenté les conclusions qui suivent. Ces conclusions mentionnent les problèmes auxquels se heurte la mise en œuvre du droit humanitaire dans les domaines considérés et énoncent des remèdes possibles. Elles n'engagent que lui et ne lient en aucune manière les délégations qui ont participé à la Réunion.

Il y a eu aussi un bref échange de vues sur les sujets pouvant être traités par d'autres réunions périodiques. Un certain nombre de thèmes ont été mentionnés, mais il a été tenu pour prématuré, cette fois-ci, de déterminer un ou plusieurs thèmes particuliers pour la prochaine réunion périodique.

II. Conclusions du président

1. Respect et sécurité du personnel d'organisations humanitaires

Problèmes recensés :

Lorsque les populations civiles sont volontairement prises pour cible d'actes de violence, l'assistance humanitaire peut apparaître comme un obstacle aux buts mêmes visés par ces actes.

Parce qu'elles connaissent mal le concept de droit international humanitaire, les personnes participant directement à un conflit armé pensent souvent que les membres du personnel humanitaire sont des amis de leurs ennemis.

Lorsque les structures se sont désintégrées, il n'existe plus de distinction claire entre les personnes participant directement à un conflit armé et les civils, ni de chaîne de commandement, et il y a confusion quant au droit international humanitaire applicable parmi les parties au conflit.

³ Omis (réd.).

La coordination est insuffisante entre les mesures destinées à restaurer la paix et la sécurité et les mesures qui visent à fournir une assistance humanitaire.

Les organisations humanitaires ne s'attachent pas toujours suffisamment à coordonner leurs actions, à observer une attitude neutre et à respecter les coutumes locales ; leur motivation peut ne pas être toujours purement humanitaire.

Faute d'une sélection soigneuse, des tâches humanitaires sont parfois déléguées à des organisations qui ne peuvent pas s'en acquitter de manière adéquate.

L'obligation de « poursuivre ou extraditer » les auteurs d'actes de violence perpétrés à l'encontre du personnel humanitaire n'est pas remplie avec assez de rigueur ; il en résulte un effet dissuasif et préventif insuffisant.

Les liens entre actions politiques et actions humanitaires risquent d'exposer davantage le personnel humanitaire à devenir la cible d'attaques.

Remèdes possibles :

Mise en place de mécanismes destinés à prévenir des actes de violence contre le personnel humanitaire, notamment de dispositifs d'alerte précoce visant à échanger des informations sur les situations susceptibles de donner lieu à de tels actes.

Reconnaissance du fait que la commission d'actes de violence à l'encontre du personnel humanitaire aussi bien que l'ordre de commettre de tels actes constituent des crimes, tant en vertu du droit international que du droit national, crimes dont les auteurs sont individuellement responsables.

Poursuite sans relâche des auteurs d'actes de violence contre le personnel humanitaire, ou extradition vers un autre État, ou remise, le cas échéant, à une cour criminelle internationale de caractère indépendant.

Soutien aux efforts déployés à l'échelon international pour enlever les mines antipersonnel menaçant la sécurité du personnel humanitaire, et contribution à ces efforts.

Renforcement des capacités des fournisseurs locaux d'assistance humanitaire, notamment des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et collaboration plus poussée avec ces organisations.

Ratification des conventions de droit international humanitaire, notamment de celles relatives aux mines antipersonnel ; amélioration de la mise en œuvre de ces instruments sur le plan de la législation nationale.

Ratification de la Convention des Nations Unies sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

Respect de l'obligation de traduire les Conventions de Genève dans les langues locales, avec, le cas échéant, la coopération des services consultatifs du CICR.

Acceptation accrue de la compétence de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits et recours, le cas échéant, à des commissions constituées *ad hoc*.

Respect scrupuleux par les organisations humanitaires des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance qui constituent le fondement de l'éthique humanitaire.

Acceptation par toutes les organisations humanitaires du « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe »⁴, et application des principes du droit international humanitaire par ces organisations.

Subordination de l'obtention de fonds publics à l'acceptation du « Code de conduite » par les organisations humanitaires et à la coordination de leurs activités avec celles d'autres organisations.

Création d'un système d'accréditation des organisations humanitaires.

Développement des Services consultatifs du CICR et intensification des efforts déployés par d'autres institutions, y compris celles à caractère religieux, pour diffuser le droit international humanitaire auprès des forces armées et des populations civiles, en insistant particulièrement sur la protection du personnel humanitaire et des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge.

Amélioration du recrutement, de l'éducation et de la formation du personnel humanitaire.

Effort des organisations humanitaires pour coopérer, dès le début de leurs opérations, avec les autorités qui contrôlent le territoire concerné.

⁴ *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 124 suiv. (réd.).

Amélioration de la coopération des organisations humanitaires avec les actions internationales de maintien de la paix et de la sécurité, dans la mesure où cette coopération ne compromet pas l'efficacité de l'assistance humanitaire ou la sécurité de ceux qui la fournissent.

2. Les conflits armés liés à la désintégration des structures d'un État

Problèmes recensés :

Les situations où les structures d'un État se sont désintégrées au cours d'un conflit armé se caractérisent généralement par l'absence d'une autorité efficace capable d'assurer le respect du droit international humanitaire ou de garantir la sécurité du personnel humanitaire.

Lorsque les populations civiles sont volontairement prises pour cible d'actes de violence, la désintégration des structures d'un État et des valeurs collectives d'une société peut avoir des conséquences particulièrement graves.

La distinction entre les personnes participant directement à un conflit armé et les civils tend à s'estomper, parce que les membres des milices locales portent rarement un signe distinctif et se mêlent aux civils.

Remèdes possibles :

Soutien, sur le plan international, aux mesures visant à prévenir la désintégration des structures d'un État.

Mise en place de dispositifs d'alerte précoce visant à détecter les signes indiquant la désintégration d'un État.

Reconnaissance du fait que les règles humanitaires fondamentales de l'article 3 commun aux Conventions de Genève sont applicables dans les conflits armés où les structures d'un État se sont désintégrées.

Établissement, par les principaux acteurs présents dans une zone de conflit armé, d'un code de conduite tenant compte de l'éthique et des coutumes locales, en plus des principes du droit international humanitaire.

Soutien aux mesures visant à instaurer une paix durable après les conflits, telles que le désarmement, la réinstallation et le développement économique.

Réduction, par les États, des entrées d'armes dans des zones de conflit et établissement d'un code de déontologie relatif aux exportations d'armes.

Intégration de la prévention des conflits dans les programmes d'aide au développement.

Reconnaissance par les États de la nécessité de renforcer les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, afin de leur permettre de continuer à fournir une assistance humanitaire malgré la désintégration des structures d'un État.

Respect de l'obligation de ne pas recruter des enfants dans des forces ou des groupes armés.

Promotion de l'idée de définir des standards minimaux d'humanité applicables en toutes circonstances.

Création d'une cour criminelle internationale indépendante, compétente pour connaître des actes de violence commis par des personnes participant directement à un conflit, lorsque les structures d'un État se sont désintégrées et qu'il n'est plus possible d'engager des poursuites pénales à l'échelon national.

Soutien aux efforts déployés par les Nations Unies et les organisations régionales pour gérer les conflits armés à caractère anarchique, notamment les mesures prises par le Conseil de sécurité pour rétablir des conditions propices à l'assistance humanitaire.

Intensification de la diffusion des principes humanitaires par le CICR et d'autres institutions, y compris les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les institutions à caractère religieux, une attention particulière étant accordée à l'éducation des jeunes civils.

Recherche de partenaires au sein de structures qui ne se sont pas encore totalement désintégrées ou qui se reconstituent, afin de créer les conditions rendant possible l'assistance humanitaire.

Collaboration et dialogue avec des fournisseurs locaux d'assistance humanitaire, qui connaissent la situation et les coutumes locales.

3. *Suivi*

Tenue de réunions périodiques, convoquées par le Dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, conformément à la Résolution I, paragraphe 7, de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵, afin d'examiner, dans le cadre

⁵ *Ibid.*, pp. 60 suiv. (rééd.).

d'un processus permanent, les problèmes généraux d'application du droit international humanitaire, conformément à l'article 1 commun aux Conventions de Genève.

Organisation, dans des régions de conflit, de réunions régulières d'experts sur des questions relatives à la diffusion du droit international humanitaire.

Communication du présent rapport par le président à tous les États parties aux Conventions de Genève, à tous les participants à cette Réunion, à la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'à la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Communication du présent rapport par le président au secrétaire général des Nations Unies, en vue de l'aider dans sa tâche de faire rapport à la 53^e session de l'Assemblée générale sur la sécurité du personnel des Nations Unies, conformément à la résolution des Nations Unies 52/167 du 16 décembre 1997.

Lucius Caflisch
président
première Réunion périodique