

Dans le monde de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La réunion annuelle des conseillers juridiques et des responsables de la diffusion des Sociétés nationales s'est déroulée à Genève, à l'invitation du CICR, du 21 au 23 octobre 1996. À cette occasion, des juristes du CICR et des représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont débattu, dans un cadre dénué de tout formalisme, du développement du droit international humanitaire et des meilleures manières de le faire connaître et respecter.

Michael A. Meyer, chef de la Division du droit international de la Croix-Rouge britannique, a évoqué le rôle des Sociétés nationales dans la mise en œuvre du droit international humanitaire. La Revue publie ci-dessous le texte de son intervention ; les sous-titres et les notes de bas de page sont de la rédaction.

Le rôle d'une Société nationale dans la mise en œuvre du droit international humanitaire : relever le défi

Lorsque l'on m'a prié d'évoquer le rôle de la Croix-Rouge britannique dans la mise en œuvre du droit international humanitaire sur le plan national, j'en ai été très heureux. En effet, j'ai non seulement la ferme conviction qu'il s'agit d'un thème essentiel pour toutes les composantes de notre Mouvement et d'une partie intégrante de notre mission humanitaire, mais c'est aussi un aspect de mes responsabilités que j'apprécie tout particulièrement.

Nous savons tous que chaque Société nationale évolue dans un cadre qui lui est propre ; mon expérience, cela va sans dire, est le reflet de la situation qui prévaut au Royaume-Uni. J'espère toutefois que certaines au moins des remarques qui vont suivre sembleront pertinentes à la majorité des personnes présentes ici.

Original : anglais.

Comme tout juriste qui se respecte, je commencerai par définir mes termes, et ce que j'entends par le rôle d'une Société nationale dans la mise en œuvre du droit international humanitaire. Il s'agit, selon moi, des activités entreprises par une Société nationale — le plus souvent en coopération avec les autorités du pays — pour traduire en mesures concrètes les obligations qui incombent à l'État en vertu du droit international humanitaire. Ce rôle peut comprendre la promotion et le développement du droit humanitaire, et l'accomplissement des tâches qui reviennent à la Société nationale elle-même en application de ce même droit.

Les Statuts du Mouvement prévoient ce rôle au paragraphe 2 de l'article 3, qui stipule que les Sociétés nationales «diffusent et aident leur gouvernement à diffuser le droit international humanitaire; elles prennent des initiatives à cet égard. Elles diffusent les principes et idéaux du Mouvement et aident les gouvernements qui les diffusent également. Elles collaborent aussi avec leur gouvernement pour faire respecter le droit international humanitaire et assurer la protection des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge».

Ce rôle particulier en matière de diffusion et de mise en œuvre s'est trouvé confirmé dans les Recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre¹, approuvées par la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans sa résolution 1². Cette activité représente à mes yeux non seulement un devoir pour les Sociétés nationales, mais encore l'un des rares aspects de notre travail qui nous distingue de tous les autres organismes. Elle peut en outre améliorer notre position dans d'autres domaines, y compris la collecte de fonds et la publicité.

J'en viens maintenant aux activités de la Croix-Rouge britannique en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire.

Encourager la ratification des traités de droit international humanitaire

La Croix-Rouge britannique a joué un rôle actif dans la ratification, en 1957, des Conventions de Genève de 1949. Plus récemment, son intervention a été décisive pour aboutir à l'adoption de textes législatifs permettant au Royaume-Uni de ratifier les deux Protocoles additionnels de 1977. Le gouvernement britannique avait exprimé son intention de

¹ *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 88-93.

² *Ibid.*, pp. 60-62.

ratifier les Protocoles additionnels à l'occasion des réunions statutaires du Mouvement à Birmingham, en octobre 1993. Pour ce faire, toutefois, il fallait d'abord que la loi nationale soit modifiée, en intégrant certaines des dispositions du Protocole additionnel I, faute de quoi le Royaume-Uni n'aurait pas été en mesure, une fois le texte ratifié, de respecter sur le plan national les obligations internationales découlant de ce Protocole qu'il aurait contractées.

Le droit international humanitaire est capital pour notre Mouvement, mais nous savons bien que les gouvernements n'y accordent pas toujours le même degré de priorité que nous. Ainsi, par exemple, pendant les périodes de paix relative, les questions économiques ou les autres mesures législatives touchant les préoccupations quotidiennes de la majorité de la population peuvent paraître plus urgentes. Par ailleurs, l'ordre du jour de chaque session du Parlement est généralement très chargé.

La Croix-Rouge britannique a attendu de longues années l'adoption des lois nécessaires concernant les Protocoles. En 1995, dans la période précédant la XXVI^e Conférence internationale, nous avons jugé que le moment d'agir était venu. Nous avons demandé à l'un de nos partisans les plus en vue, membre de la Chambre des Lords, de présenter un projet de loi destiné à permettre au Royaume-Uni de ratifier les Protocoles. Le projet de loi a été rédigé par mes soins, en collaboration avec un groupe de rédacteurs parlementaires. Cette procédure inhabituelle a atteint son objectif, en suscitant d'intenses négociations avec des responsables de l'exécutif, qui ont débouché sur un certain nombre d'amendements, et permis par là de rallier le gouvernement au projet de loi. Parallèlement, des discussions se déroulaient avec les principaux partis d'opposition, pour s'assurer leur soutien. Le projet de loi a été adopté rapidement par les deux chambres du Parlement britannique. Ce fut un succès notable pour la Croix-Rouge britannique en matière de promotion de la mise en œuvre du droit international humanitaire et, sans aucun doute, l'un des points saillants de ma carrière dans l'organisation. C'est une illustration parfaite de l'influence que peut exercer une Société nationale sur le processus législatif national.

Le Royaume-Uni n'a pas encore ratifié les Protocoles additionnels. Nous croyons savoir que c'est l'intention du gouvernement, et notre Société entend bien continuer à soulever la question à intervalles réguliers.

J'ai par ailleurs des contacts fréquents avec des responsables gouvernementaux concernant d'autres aspects du droit humanitaire. Ainsi, nous avons exhorté les autorités à ratifier le Protocole sur les mines antipersonnel, dans sa version modifiée, de même que le nouveau

Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes, tous deux additionnels à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques. Les modèles d'instruments de ratification préparés par le CICR ont été extrêmement utiles à cette fin.

Œuvrer pour la diffusion

La promotion du droit international humanitaire comporte un autre aspect — je veux parler, bien entendu, de la diffusion. Les membres des forces armées, ainsi que les fonctionnaires des services concernés participent à nos séminaires de diffusion, en tant qu'orateurs comme en tant que participants. C'est un élément particulièrement important, étant donné la responsabilité des forces armées et des autres autorités pour garantir la mise en œuvre de ce droit. Leur expérience et leurs connaissances pratiques sont pour nous des gages de crédibilité.

La protection de l'emblème et du nom du Mouvement

La protection des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge, ainsi que du nom du Mouvement, représente une part très importante de notre activité dans le domaine de la mise en œuvre. Avec l'aide de nos volontaires, la Croix-Rouge britannique surveille les cas d'utilisation non autorisée ou d'abus des emblèmes et des termes «Croix-Rouge» ou «Croissant-Rouge» dans tout le Royaume-Uni. Nous utilisons pour ce faire une procédure déjà ancienne, qui a reçu l'approbation des services officiels concernés et de la police. La Croix-Rouge britannique elle-même s'est dotée d'une procédure convenue qui régit sa propre utilisation des emblèmes et des noms. J'ai été désigné par les services gouvernementaux concernés et par le Conseil de la Croix-Rouge britannique comme l'autorité de contrôle pour l'utilisation par la Société nationale du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge. De plus, il n'est pas rare que des fonctionnaires du gouvernement me consultent au sujet de l'emblème ou sur des questions connexes.

Contribuer au développement du droit international humanitaire

En matière de développement du droit international humanitaire, la Croix-Rouge britannique a soutenu les efforts du CICR en faveur de l'interdiction des armes à laser aveuglantes. Le gouvernement, qui était loin d'être acquis à cette cause dans un premier temps, a finalement participé à l'adoption du nouveau Protocole relatif à ces armes. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que la Société nationale a exercé un effet détermi-

nant sur la politique gouvernementale, mais nos bonnes relations avec les représentants de l'exécutif nous ont permis d'apporter un appui crédible au travail du CICR.

Il importe de préciser que la Croix-Rouge britannique ne partage pas toujours la manière de voir du gouvernement. Notre Société est parfaitement indépendante, sur le plan juridique comme sur le plan pratique, et nous ne craignons pas le moins du monde d'exprimer notre désaccord le cas échéant. Nous respectons aussi à la lettre les Principes fondamentaux du Mouvement, et nous prenons donc très au sérieux notre rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics pour les questions relevant du droit international humanitaire et les autres préoccupations humanitaires. Nous souhaitons être, pour nos autorités politiques, un interlocuteur réaliste plutôt qu'un adversaire. La relation de confiance et de respect mutuels que nous avons instaurée est à nos yeux le moyen le plus efficace de progresser vers nos objectifs humanitaires.

La Croix-Rouge britannique participe à des réunions régulières avec des responsables du gouvernement pour débattre du droit international humanitaire. Récemment, nous avons ainsi évoqué le suivi de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Rares sont les organismes non gouvernementaux qui jouissent de cette possibilité. La Croix-Rouge britannique n'atteint peut-être pas toujours ses objectifs, mais nous sommes toujours pris au sérieux et écoutés.

Les contacts avec les autres Sociétés nationales et avec le CICR

La Croix-Rouge britannique a toujours attaché une importance particulière à ses relations avec le CICR. J'ai des contacts réguliers avec le CICR, en particulier avec la Division juridique et avec les Services consultatifs en droit international humanitaire qui ont récemment vu le jour. Les conseils et l'assistance de nos collègues de Genève sont irremplaçables, et renforcent notre position vis-à-vis de nos autorités. Nous apprécions le climat d'ouverture et de franchise qui marque nos relations avec le CICR (cet esprit de dialogue est vital pour la santé et le développement du Mouvement), et nous cherchons toujours à coopérer lorsque cela est possible, compte tenu des nécessités du cadre national.

Nous maintenons aussi des contacts étroits avec nos collègues des autres Sociétés nationales. Je considère qu'il est essentiel que toutes les composantes du Mouvement travaillent de concert dans le domaine de la mise en œuvre du droit international humanitaire, si capitale pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, de manière à obtenir les meilleurs

résultats possibles pour les victimes. Il faut pour cela, en cas de besoin, soutenir les Sociétés nationales opératrices pour les aider à concevoir leurs propres programmes de mise en œuvre et de diffusion.

Je voudrais pour conclure lancer un appel : saisissons tous l'occasion que nous a offerte la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — en approuvant les recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre — pour réaffirmer le rôle propre des Sociétés nationales dans la mise en œuvre et la diffusion du droit international humanitaire. En relevant ce défi, nous serons plus forts, individuellement et collectivement, et en œuvrant ensemble, nous renforcerons, tant notre crédibilité que notre efficacité.

Michael A. Meyer
Chef de la Division du droit international
Croix-Rouge britannique