

# LE RÔLE DES CONSEILLERS JURIDIQUES AUPRÈS DES FORCES ARMÉES

par G. I. A. D. Draper

## A. INTRODUCTION HISTORIQUE

Les experts gouvernementaux convoqués par le CICR ont, à l'issue de trois années de travail, de 1971 à 1973, formulé une disposition qui n'a sa pareille dans aucune des quatre Conventions de Genève de 1949. Il s'agit d'une provision stipulant que des conseillers juridiques seront adjoints aux commandants militaires. C'est là une provision audacieuse, et les experts canadiens peuvent se prévaloir de son introduction, encore que l'idée eût subi un certain nombre de changements, tant dans le fond que dans la forme, en cours de débat. Il était clair, pour les participants, que la présence et le rôle de tels conseillers constitueraient une modalité de valeur pour la mise en application des Conventions de 1949 et du Protocole I, et que cette modalité irait de pair avec l'instruction militaire sur le droit contenu dans ces instruments juridiques, qui devait être impartie aux forces armées.

Dans le domaine délicat de l'application du droit international régissant les conflits armés, pour contrôler son application aussi bien que pour trouver les moyens persuasifs d'assurer son respect, les experts imaginèrent en effet un double système dont le but est de conseiller les commandants militaires tant sur l'application des Conventions et du Protocole I que sur l'enseignement relatif à ces instruments.

La codification précoce du droit de la guerre aux deux Conférences de la Paix à La Haye, en 1899 et en 1907, a produit peu de chose en ce qui concerne l'application et les mécanismes exécutoires du monumental droit de la guerre qui apparut en 1907. Tout ce dont nous avons hérité de cette rédaction est:

- 1) l'exigence, stipulée à l'article 1 de la IV<sup>e</sup> Convention, que les Puissances contractantes « donneront à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au Règlement concernant les Lois et Coutumes de la guerre sur terre, annexé à la présente Convention ». Cette disposition a donné l'impulsion à la publication de « Manuels » par les Gouvernements;
- 2) la provision, dans l'article 3 de cette Convention, qui prévoit la responsabilité de l'Etat et une compensation pour les violations des Règlements qui y sont annexés.

## B. MISE EN ŒUVRE ET MESURES EXÉCUTOIRES

Si nous considérons l'article 1 de la IV<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 comme un point de départ pour les moyens d'application contenus dans le droit de la guerre codifié, il semble que ce siècle a été singulièrement lent à conjuguer les trois moyens d'application préconisés: 1) les instructions aux forces armées, 2) l'enseignement aux forces armées, 3) la nomination de conseillers juridiques auprès des commandants militaires pour promouvoir l'application du droit de la guerre.

Les officiers et les soldats sont soumis à la discipline par la nature même de leur vocation. Ce système disciplinaire leur est inculqué en même temps que leur formation militaire. Les autorités militaires peuvent organiser l'enseignement comme elles l'estiment nécessaire. Enfin, les états-majors militaires peuvent être organisés et affectés à des tâches spécialisées selon les besoins militaires.

Rétrospectivement, il semble que l'on est parvenu à la conjonction de la discipline, de l'enseignement et de la nomination de conseillers en trois lentes étapes. Tout d'abord, il y eut l'obligation juridique d'émettre les instructions aux forces armées de se conformer au Règlement annexé à la IV<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907. Il n'est pas encourageant de constater combien peu on a eu recours à ce moyen depuis 1907.

La seconde phase de cette histoire se trouve dans les Conventions de Genève de 1949, articles communs 47, 48, 127 et 144. L'adoption de ces articles en 1949 fut la conséquence directe des expériences faites pendant la Deuxième Guerre mondiale. Il apparut, dans les procès des crimes de guerre, que l'enseignement du droit de la guerre n'avait pas

été inclus dans la formation des militaires pendant la période entre les deux guerres mondiales. Le droit militaire est un sujet d'étude obligatoire pour les officiers dans la plupart des armées. Incorporer l'enseignement du droit de la guerre, comme complément au droit militaire semblerait chose évidente, mais ce pas n'a pas été franchi, pour le malheur de l'humanité. Les responsables de la formation des militaires n'ont pas estimé bon de leur enseigner les limites de l'obéissance militaire.

Rappelons, à ce propos, un passage du Jugement du Tribunal international militaire à Nuremberg ayant trait à l'Etat-Major et Haut Commandement allemand, que la Cour a déclaré non coupable de l'accusation d'être une organisation criminelle. Quoique sans doute criminels par leurs actions, les individus en cause ne constituaient pas un « groupement » au sens de l'acte d'accusation. Le Tribunal exprima son opinion ainsi :

« Beaucoup de ces hommes (membres du Haut Commandement et de l'Etat-Major général allemands) ont fait une moquerie du serment militaire d'obéissance aux ordres militaires. Quand cela convient à leur défense, ils disent qu'ils devaient obéir; quand ils sont confrontés aux crimes brutaux de Hitler, dont ils ont eu, cela est prouvé, connaissance de façon générale, ils disent qu'ils ont désobéi. La vérité est qu'ils ont participé activement à tous ces crimes ou qu'ils les ont approuvés tacitement, assistant à la commission de crimes sur une échelle plus vaste et plus horrible que tout ce que le monde a jamais eu le malheur de connaître. » (Jugement du Tribunal international militaire, p. 83.)

C'est sur la toile de fond de cette condamnation que les articles communs sur l'enseignement et la diffusion furent insérés dans les Conventions de 1949, assortis d'une modeste tentative d'inclure la population civile dans les obligations imposées aux Etats.

Ce qui arriva depuis 1950, au cours de cette seconde phase de l'enseignement obligatoire aux militaires, est une question qu'on peut discuter. Les exemples « d'infractions graves » à ces Conventions, à partir de 1950, ne manquent pas. Il est difficile d'évaluer jusqu'à quel point on peut rendre les gouvernements responsables d'avoir omis de dispenser l'enseignement requis par ces Conventions. La « minute de vérité » lors d'un procès pour crimes de guerre, lorsque l'accusé allègue qu'il a agi sur ordre supérieur et qu'il ignorait que cet ordre

fût illégal, ne s'est pas présentée depuis 1950, pour la simple raison qu'il n'y a pas eu de tels procès pour des infractions graves depuis cette époque. Des raisons extra-juridiques ont empêché de telles mesures d'application du droit.

La troisième phase de l'application du droit des conflits armés a maintenant été atteinte par l'apparition du Protocole I additionnel aux Conventions de 1949. Cette phase est marquée par la formulation de l'article 82, prévoyant la mise à la disposition des commandants militaires de conseillers juridiques sur l'application des Conventions et du Protocole.

Avant de tenter l'évaluation du nouvel article 82 du Protocole I, il est utile d'étudier sur quels points il diffère du texte du Projet d'article 71, proposé par les experts gouvernementaux en 1973. Le projet de ce dernier article stipulait que :

« Les Hautes Parties contractantes emploieront dans leurs forces armées, en temps de paix et en période de conflit armé, des conseillers juridiques qualifiés qui assisteront les commandants militaires dans l'application des Conventions et du présent Protocole et qui veilleront à ce qu'un enseignement approprié soit dispensé aux forces armées. »

Les délibérations de la Conférence diplomatique, en 1975 et 1976, ont révélé que ce texte n'était pas entièrement acceptable. En général, on estimait que l'obligation proposée aux Etats était trop dure, trop vaste et en même temps trop vague. Le consensus ne put être atteint quant à la question de savoir à quel niveau du commandement de tels conseillers juridiques seraient obligatoirement utilisés. En outre, il serait nécessaire, en conséquence de la participation éventuelle de « mouvements de libération nationale » dans les conflits armés internationaux prévue aux articles 1 (4) et 86 (3), de mettre des conseillers juridiques à la disposition des commandants militaires dans de tels mouvements de libération. Les termes « Les Parties au conflit en période de conflit armé », qui figurent maintenant à l'article 82, reflètent cette nécessité. L'article 82, tel qu'il figure à l'Acte final de la Conférence, signé le 10 juin 1977, est rédigé en ces termes :

« Les Hautes Parties contractantes en tout temps, et les Parties au conflit en période de conflit armé, veilleront à ce que des conseillers juridiques soient disponibles, lorsqu'il y aura lieu, pour conseiller les

commandants militaires, à l'échelon approprié, quant à l'application des Conventions et du présent Protocole et quant à l'enseignement approprié à dispenser aux forces armées à ce sujet. »

Lorsque l'on compare ce texte avec celui qui fut proposé par les experts en 1973, l'affaiblissement du contenu et la baisse du niveau de l'obligation deviennent apparents. La réduction de l'obligation s'articule essentiellement autour des phrases :

- a) « ... veilleront à ce que ... des conseillers soient disponibles, lorsqu'il y aura lieu ... »
- b) « ... pour conseiller les commandants à l'échelon approprié ... »
- c) « conseiller juridique ... »
- d) « ... quant à l'enseignement approprié ... ».

En ce qui concerne a), ce sont les termes utilisés antérieurement « utiliseront dans leurs forces armées... » qui ont été affaiblis. Il en est de même dans b) dont le premier texte portait « commandants militaires » ... ». Pour ce qui est de c), c'est la définition « conseillers juridiques qualifiés » qui est diminuée. En ce qui concerne le point d), c'est l'exigence antérieure: « ... veilleront à ce que l'enseignement approprié soit dispensé... » qui est affaiblie.

Il se dégage d'une comparaison entre les textes de 1973 et de 1977 l'impression générale que les gouvernements n'étaient pas prêts à accepter des obligations, à moins qu'il n'y ait quelque souplesse quant au niveau des commandants devant bénéficier de conseils juridiques sur les Conventions et le Protocole, et quant au moment où de tels conseils devaient être donnés par les conseillers ou requis par les commandants. En outre, les gouvernements ne désiraient pas que les conseillers juridiques soient obligés de veiller à ce qu'un enseignement approprié soit dispensé aux forces armées; ils voulaient que le rôle de conseillers se limite à donner des conseils sur un enseignement approprié, ce qui est tout autre chose. Finalement, les gouvernements se sont rendu compte que le recours obligatoire aux conseillers juridiques dans les forces armées dépasserait les possibilités de nombreux Etats, si cela signifiait que ces conseillers juridiques devaient être qualifiés sur le plan juridique. Cette « dilution » de l'obligation en ce qui concerne les conseillers juridiques concordait bien avec le désir des gouvernements d'alléger leurs propres devoirs et de les étendre, ainsi dilués, aux mouvements de libération

nationale pour qui, vu la nature de tels mouvements, les exigences du devoir devaient être abaissées.

### C. L'IMPORTANCE DES OBLIGATIONS

L'obligation énoncée par les experts en 1973 comme un moyen nouveau d'application a-t-elle été réduite au point d'en être devenue inefficace ou a-t-elle encore conservé une force et une valeur qui, si l'on y fait face de bonne foi, justifie sa place à l'article 82 du Protocole I?

Premièrement, il se peut que la présence de la disposition dans le Protocole ait, en soi, une certaine valeur. L'obligation énoncée peut être faible et prêter à des abus; c'est cependant une norme placée devant les gouvernements qui désirent agir de bonne foi. C'est aussi une ligne directrice pour les Etats qui recherchent sincèrement à être orientés sur la manière d'appliquer le droit, mais non à l'enfreindre. Là encore, elle a une valeur éducative aux yeux des gouvernements, des commandants militaires et de la troupe. Enfin, et ce n'est pas son moindre mérite, elle favorise auxiliairement la diffusion et l'enseignement exigés à l'article 83.

On admettra que l'article 83 renforce aussi, auxiliairement, la faible obligation qui figure à l'article 6 du Protocole, qui demande la formation de personnel qualifié pour faciliter l'application des Conventions et du Protocole et les activités de la Puissance protectrice. Eu égard aux généreuses concessions faites à la souveraineté de l'Etat par l'article 5 (2) du Protocole concernant l'acceptation de la Puissance protectrice désignée, le rôle des conseillers juridiques de l'article 82 revêt une importance accrue, même sous sa forme définitive atténuée. La mise en œuvre du droit de la guerre a été si difficile que les moyens destinés à cet effet doivent être multiples et non uniques, c'est-à-dire qu'ils doivent agir l'un sur l'autre et s'étayer l'un l'autre, car leur efficacité individuelle est incontestablement faible. Les conseillers juridiques peuvent et devraient fonctionner comme un mécanisme auxiliaire pour la mise en application si, pour quelque raison que ce soit, aucune Puissance protectrice ou organisme substitut ne fonctionne, ou s'il ne fonctionne que partiellement.

De toute évidence, certains Etats auront du mal à former de tels conseillers juridiques et même à trouver des personnes de l'envergure

morale et intellectuelle appropriée. Traditionnellement, les officiers juridiques d'état-major dans les forces armées ont eu pour tâche de conseiller les commandants sur des cas relevant de la discipline et de la cour martiale, avant et après un procès; on recrute parmi eux des procureurs pour des procès complexes ou importants, et, dans certains pays, des défenseurs également. L'effort demandé à un Etat, pour ordonner tout d'abord, pour former ensuite le personnel juridique nécessaire à ses forces armées, est important. Si l'on considère, par exemple, toute la gamme des services juridiques existant dans les forces armées des Etats-Unis, il est clair que peu d'Etats peuvent l'égaliser en cela. La plupart des Etats qui possèdent des forces armées — de quelque importance et complexité qu'elles soient — ont besoin d'un personnel militaire juridique pour a) des cas disciplinaires; b) des conseils d'ordre général; c) l'enseignement du droit militaire; et d) conformément aux Conventions, pour enseigner le droit de ces instruments juridiques. On ne tarde pas à découvrir que l'on ne peut enseigner des fragments isolés du droit international des conflits armés, de manière compréhensible pour l'auditoire, sans donner d'explication sur la place des Conventions dans le droit de la guerre et dans le droit international en général.

En plus de ces engagements, qui peuvent déjà dépasser les possibilités de nombreux Etats, une nouvelle obligation figure dans l'article 82 du Protocole I, qui stipule de « mettre à disposition » des conseillers juridiques auprès des commandants « lorsqu'il y aura lieu ». Le souci des gouvernements de réduire et de préciser leurs obligations dans ce domaine est facile à comprendre. Sans doute, le conseiller juridique sera-t-il, pour des raisons d'économie de personnel, un officier d'état-major polyvalent, et de préférence, mais non pas nécessairement, un homme qualifié sur le plan juridique. Il conseillera 1) les commandants à tous les niveaux appropriés sur les cas relevant de la discipline; 2) le commandement supérieur sur les questions générales de droit ayant trait aux forces armées; et 3) il pourrait éventuellement être appelé à faire face à l'obligation — si faible soit-elle — actuellement contenue dans l'article 82 du Protocole, de conseiller en temps de paix et de conflit armé, sur l'application des Conventions et du Protocole. Une telle personne aura besoin de qualités peu ordinaires pour remplir ces rôles.

La grande extension de l'obligation consultative se manifestera à propos des Titres du Protocole I portant sur les opérations de combat, c'est-à-dire les Titres III et IV. Ces Titres n'ont pas leur pendant dans les

Conventions. Les Titres III et IV contiennent quarante-quatre articles détaillés, complexes et d'une importance indubitable. Si l'on considère la nature de l'armement moderne, l'évolution technologique des armements, le développement et la complexité des moyens électroniques en matière d'armement et de communication, il est évident que, si le conseiller juridique doit être assez compétent pour donner à un commandant des conseils utiles sur les Titres III et IV du Protocole I, il lui faudra également une formation hautement technique et non pas seulement juridique.

On peut se faire quelque idée de ce que comporterait la fonction d'un conseiller juridique efficace en matière de Protocole I, en lisant un article, aux vues pénétrantes et avancées, du Professeur O'Connell de l'Université d'Oxford, dans le « British Year Book of International Law » (1970), Vol. 54, pages 29-85, intitulé « International Law and Contemporary Naval Operations » (Droit international et opérations navales contemporaines). Il serait faux d'écarter cet article en disant que le Protocole I ne porte pas sur de telles opérations. L'article 49 (3) stipule clairement que les dispositions de la Section I du Titre III s'appliquent à « toute opération terrestre, aérienne ou navale pouvant affecter la population civile... ou des biens de caractère civil sur terre ». A la page 23 de son article, O'Connell écrit: « Un officier juridique versé en droit international devient ainsi un élément indispensable des états-majors navals... Dans la flotte de l'armée américaine, le personnel placé sous les ordres des commandants comprend des officiers juridiques de haut grade qui font partie de leurs conseils, et dont la fonction consiste à évaluer la planification opérationnelle du point de vue du droit international... La plupart des officiers juridiques de la marine ayant été formés seulement sur le plan du droit disciplinaire, le niveau de la compétence spéciale en droit international dans la flotte n'est pas élevé, et cela implique une plus grande responsabilité de la part des professionnels du droit international, de se livrer à l'étude intensive nécessaire pour rehausser en pratique ce niveau ». Ces mots ont été rédigés avant que le Protocole I ne fût établi. Ils sont, pense-t-on, devenus applicables à la guerre sur terre, autant qu'à celle conduite en mer ou du ciel contre des objectifs terrestres.

## D. LE ROLE DES CONSEILLERS JURIDIQUES

Il est évident qu'aux termes du Protocole, les tâches des conseillers juridiques en période de conflit armé vont être diverses, ardues et pénibles. Cependant, leur travail commence véritablement en temps de paix, quand la planification stratégique se prépare. Les plans tactiques en temps de conflits sont élaborés en fonction du cadre stratégique. Au niveau le plus élevé de la planification, des conseillers juridiques, de haut grade et expérimentés, devraient faire partie du groupe de planification et collaborer à l'élaboration des plans. Ils devront être pleinement familiarisés avec la langue et la manière de penser des militaires chargés de la planification et avec les plus récentes découvertes technologiques concernant l'armement, leur usage et leur déploiement. Ce rôle des conseillers juridiques dans le domaine de la planification militaire consistera en un processus de révision découlant de facteurs politiques, militaires et technologiques en constante évolution.

Si l'on fait appel à la collaboration de conseillers juridiques au premier et plus haut stade de la planification, le besoin d'un service juridique consultatif dans les formations moins importantes tendra à être réduit. La majeure partie de ce travail capital peut être effectuée en temps de paix. Un résultat secondaire de cette association de conseillers juridiques avec les responsables de la planification militaire est que les conseillers juridiques seront acceptés par les responsables de la planification et les commandants militaires. Des directives opérationnelles en période de conflit ne seront pas émises avant d'avoir été examinées. Si l'on se souvient de la série de limitations juridiques sur les objectifs, contenues aux articles 48 à 60 du Protocole I, on se rend compte que le rôle de conseiller juridique en ce qui concerne les directives opérationnelles sera important et astreignant. Beaucoup dépendra de la manière dont il remplit son rôle consultatif. Avec les méthodes modernes de communication, ce sera aux échelons les plus élevés — où l'on dirige en dernier ressort l'armement le plus perfectionné — que la présence du conseiller juridique sera de toute importance. Le rôle principal du conseiller juridique auprès des commandants militaires ne sera pas tant dans l'incident local que l'on tend à dramatiser (« Attaquons-nous tel objectif avec telle arme ? ») que dans l'examen juridique de plans et de directives tactiques avant l'engagement.

L'officier juridique de l'état-major deviendra une partie intégrante du personnel d'état-major des hauts commandements en période de conflit armé et des départements de la planification en temps de paix. Une fois que les commandants se seront habitués à la présence de tels officiers-conseillers d'état-major — comme ils le sont déjà à la présence du personnel juridique engagé pour les conseillers dans des questions disciplinaires — un grand progrès aura été fait. Il n'y a pas un seul article, parmi les 420 articles des quatre Conventions, ni parmi les 102 articles et annexes du Protocole I, au sujet duquel on ne risque de demander des conseils juridiques, qu'il s'agisse de la planification, ou de la publication de directives générales en temps de paix, ou des conseils nécessaires, jour après jour, sur les directives tactiques en période de conflit armé.

Les conseillers juridiques devraient participer aux exercices sur grande échelle en temps de paix, que ce soit avec ou sans troupes. Les communications modernes faciliteront le déploiement des conseillers juridiques et tendront à diminuer la nécessité de les avoir présents dans les zones avancées. C'est une erreur de croire que plus on est proche des opérations militaires, mieux on est informé de ce qui se passe, c'est-à-dire des faits, au sens juridique du terme. On ne connaît que son propre secteur immédiat et limité du combat. En général, le conseiller juridique sera utilisé de manière plus judicieuse à distance et à un niveau de commandement où il se trouve à l'écart de la mêlée. Ce n'est pas une question de sécurité personnelle, mais de l'importance de remplir avec efficacité ses fonctions.

La principale difficulté consistera probablement à donner la formation appropriée aux conseillers juridiques et à les sélectionner selon leurs qualités de caractère. Dans les régimes totalitaires, les conseillers juridiques sont des accessoires inutiles dans l'appareil de l'Etat, qui ne servent qu'à justifier et à dissimuler des atrocités, et à déguiser sous le voile de la légalité des actes illégaux flagrants et continuels. Les chefs de la Gestapo étaient en général des docteurs en droit. Même dans les pays où la primauté du droit existe, les conseillers juridiques ne sont, la plupart du temps, pas consultés dans les hautes sphères. Cette omission n'est pas toujours accidentelle. L'un des aspects les moins compréhensibles du cas « Irlande contre le Royaume-Uni », porté devant la Commission européenne des droits de l'homme en 1976, est le fait qu'aucun conseil juridique ne semble avoir été demandé par les autorités ou les organismes gouvernementaux intéressés. Pas plus qu'il n'a été

proposé. Les états-majors juridiques consultatifs ne donnent, en général, pas de conseils à moins qu'on ne les leur demande. Aussi, arrive-t-il parfois qu'un grand nombre d'organismes gouvernementaux étant intéressés, on n'obtienne aucun conseil juridique de quelque provenance que ce soit. Une erreur de ce genre peut coûter cher, en réputation et en argent, pour le gouvernement responsable.

Dans le passé, les commandants militaires n'ont pas accueilli favorablement la présence de conseillers juridiques au moment de planifier ou diriger des opérations militaires contre un ennemi. Pour faire face aux exigences de l'article 82 du Protocole, il faut créer un autre climat et d'autres relations de travail dans les échelons supérieurs. Ce n'est pas chose aisée. Cela prendra du temps, car c'est un processus délicat d'éducation et de psychologie que d'inculquer une habitude nouvelle, accueillie avec difficulté, et contre laquelle existe une résistance traditionnelle.

A la longue, le rôle de conseillers juridiques travaillant avec les commandants militaires doit être accepté et il faut commencer par l'exercer en temps de paix. Il n'est pas réaliste de penser que l'on puisse parvenir à ce que, du jour au lendemain, de tels conseillers exercent régulièrement leurs fonctions, lorsque les forces armées sont tout à coup engagées dans un conflit armé. On suggère que les conseillers juridiques choisis avec soin et formés de manière appropriée pour leur rôle, conformément à l'article 82 du Protocole, fassent, en temps de paix, partie intégrante de tous les états-majors de planification aux échelons supérieurs. Ils devraient recevoir régulièrement, pour contrôle, toutes les directives et les instructions permanentes émises dans les forces armées. Cela devrait devenir une routine. Si ces conseillers juridiques sont attachés aux échelons importants du commandement militaire, il n'est pas nécessaire qu'ils soient nombreux. En temps de paix, ils devraient également avoir le rôle important de donner des conseils quant à l'enseignement nécessaire aux forces armées sur les Conventions et le Protocole I. En période de conflit armé, les conseillers juridiques doivent procéder à l'examen et au contrôle de la planification et aux directives opérationnelles et non opérationnelles.

Il est particulièrement important que les conseillers juridiques auprès des commandants soient non seulement à disposition en cas de nécessité, mais qu'on les tienne au courant de toutes les questions relatives à leur domaine des conseils juridiques. Au sens strict du terme, les conseillers

sont à la disposition de ceux qui ont besoin de conseils. Aux termes de l'article 82, il est implicite que les commandants doivent consulter ces conseillers sur l'application des Conventions et du Protocole. Dans le passé, trop souvent, on a ignoré les conseillers juridiques, ou si on les a consultés, on a écarté leurs conseils quand ceux-ci ne concordaient pas avec les désirs de ceux qui les recherchaient. Un autre risque peut se présenter: c'est qu'un commandant oppose un conseiller à un autre, ou recherche, dans le groupe des conseillers, jusqu'à ce qu'il l'ait trouvé, celui qui lui donnera les conseils qu'il attend. L'article 82 ne permet pas à un conseiller de protester contre des intentions illégales ni de faire rapport contre de tels actes une fois commis. Une directive fondamentale déterminant le rôle et les fonctions de ces conseillers juridiques et leurs relations de travail avec les commandants pourrait avoir sa valeur pour garantir aux conseillers une chance équitable de remplir les tâches qui leur sont confiées par l'article 82. Donner des conseils dans une organisation militaire pose également la question du grade du conseiller, en général considérablement moins élevé que celui du commandant auquel il donne des conseils. Il faudra y prêter attention.

## E. CONCLUSIONS

L'idée d'adjoindre des conseillers juridiques aux commandants militaires n'a rien de nouveau. De tels conseillers ont un rôle admis et établi en relation avec la discipline et les cours martiales. Or, l'article 82 du Protocole introduit une triple nouveauté: I) donner des conseils aux commandants sur l'application des Conventions et du Protocole, c'est-à-dire dans un domaine important du droit international des conflits armés; II) donner des conseils aux commandants en période de conflit armé sur les Titres III et IV du Protocole qui ont trait à la conduite des opérations militaires; et III) donner des conseils aux commandants sur l'enseignement aux forces armées sur ces instruments juridiques. L'article 82 impose une responsabilité lourde, primordiale et variée à ces conseillers, aussi bien qu'aux commandants auxquels leurs conseils sont dispensés, en particulier pendant les opérations.

Plus l'enseignement aux forces armées est systématique et efficace en temps de paix, plus la possibilité que les conseils seront efficaces en période de conflit armé sera grande. Les commandants qui savent que

les troupes sous leurs ordres ont été instruites de manière appropriée sur ce qu'il est illicite de faire en période de conflit armé, que ce soit pendant les opérations ou ailleurs, ne seront normalement pas disposés à ignorer des conseils qui leur sont donnés renforçant ces interdictions.

La réelle valeur de l'activité des conseillers juridiques auprès des commandants réside probablement dans l'étroite association de ces conseillers en temps de paix à la planification et à la publication des directives opérationnelles découlant de cette planification. Une fois que ces conseillers juridiques auront été acceptés, dès le temps de paix, comme partie intégrante du personnel groupé autour d'un commandant, au même titre que le service de renseignements ou l'état-major opérationnel, leurs tâches en seront facilitées d'autant en période de conflit armé. Il est clair que donner des conseils sur l'enseignement des Conventions et du Protocole devrait être une activité du temps de paix. Le corps des conseillers juridiques devra également se préparer, en temps de paix, à agrandir son effectif, et à former un grand nombre des juristes civils qui leur seront adjoints en période de conflit armé.

Leur principal rôle consultatif en temps de paix, à part donner des conseils sur l'enseignement, consistera probablement dans la participation active à toute planification militaire et au contrôle de toutes les directives opérationnelles et autres, élaborées avant le début d'un conflit armé. En période de conflit armé, leur rôle s'étendra à l'approbation de toutes les directives opérationnelles émanant des hauts commandements des forces terrestres, aériennes et navales, engagées dans des opérations contre des objectifs sur terre. Déterminer si les conseillers juridiques seront affectés à un poste avancé ou à l'arrière, dépendra de la situation des combats et de la nature des opérations entreprises. L'article 82 est, à juste titre, d'une souplesse considérable quant à la présence des conseillers à disposition.

De même, ces conseillers auront un rôle important à jouer en donnant des avis sur l'application quotidienne des Conventions et du Protocole, dans les zones de l'arrière et en territoire occupé.

L'application de l'article 82 en temps de paix constituera l'épreuve par excellence de la bonne foi des Etats et de leur acceptation sincère du droit international humanitaire dans la conduite de la guerre. L'application de ce droit dépendra en partie de l'autorisation qu'on accordera aux conseillers juridiques d'exercer les fonctions que leur confère l'article 82 du Protocole I. Les gouvernements seraient bien inspirés de

mettre sur pied ce système de conseils juridiques et de faire entrer des conseillers juridiques dans leurs états-majors militaires dès maintenant, en temps de paix. Ces conseillers juridiques auront beaucoup à faire, bien avant que n'éclate un conflit armé, si les Etats veulent appliquer en toute bonne foi l'article 82, comme ils s'y engagent quand ils acceptent le Protocole I. Cette disposition a été élaborée avec une certaine souplesse et un pragmatisme qui laissent peu d'excuses pour l'ignorer. Le système de conseillers juridiques auprès de commandants — s'il est mis en application de manière appropriée — peut donner aux Conventions et au Protocole une importance et une signification en période de conflit armé que le système de la Puissance protectrice n'a pas pu atteindre jusqu'ici. En définitive, c'est un domaine d'activité où le juriste international peut jouer un rôle primordial, en préservant quelques vestiges d'humanité et de dignité, au milieu des cruautés, des souffrances et de la misère qui accompagnent toutes les guerres. La tâche vaut la peine d'être entreprise.

**Colonel G. I. A. D. DRAPER, O.B.E.,**  
*Professeur à l'Université du Sussex.*