

LES DÉMARCHES DU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE EN CAS DE VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Introduction

Le contrôle reste un des plus difficiles problèmes du droit international public et, tout particulièrement, du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés¹. Malgré le système prévu par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels et faute d'une juridiction contraignante placée au-dessus des Etats, de graves violations de ce droit se commettent fréquemment sans être punies, ni même poursuivies.

Le rôle que doit jouer le Comité international de la Croix-Rouge à l'égard de ces violations est délicat.

Le CICR, tout d'abord, peut intervenir de sa propre initiative, notamment quand ses délégués sont directement confrontés à des violations.

Le CICR, ensuite, est fréquemment saisi de plaintes. Généralement, les auteurs de celles-ci attendent du CICR soit qu'il transmette la plainte, soit qu'il intervienne auprès des autorités responsables, soit encore qu'il prenne à leur sujet une position publique.

Enfin, on demande parfois au CICR d'ouvrir une enquête visant à établir la véracité de violations alléguées ou, simplement, d'aller constater de telles violations.

¹ Par « droit international humanitaire applicable dans les conflits armés », le CICR entend les règles internationales, d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécifiquement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non internationaux, et qui restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit. Cette expression est souvent utilisée sous la forme abrégée de « droit international humanitaire » ou « droit humanitaire ».

Dans tous ces cas, le CICR détermine l'attitude qu'il doit adopter essentiellement en fonction d'un critère: l'intérêt des victimes qu'il est chargé de protéger et d'assister. Son rôle spécifique d'intermédiaire neutre entre les Parties en conflit, son devoir de traiter sans discrimination toutes les victimes de conflits armés, imposent au CICR de ne réagir, en face de violations constatées ou alléguées du droit international humanitaire, qu'après avoir soigneusement pesé toutes les implications que sa réaction peut avoir pour les victimes.

Il convient, par ailleurs, de garder à l'esprit que c'est aux Etats qu'incombe la responsabilité de respecter le droit international et, plus particulièrement, les traités qui les lient. Les Conventions de Genève exigent même expressément des Etats non seulement qu'ils respectent ce droit mais également qu'ils le fassent respecter¹. Le CICR n'est pas au-dessus des Parties, il ne saurait s'arroger un pouvoir judiciaire qu'on ne lui a pas conféré et qu'il n'a, d'ailleurs, jamais souhaité.

Sur la base de ces considérations et en se fondant également sur sa longue expérience, le CICR s'est tracé, dans ce domaine, des lignes directrices qui sont souvent mal connues à l'extérieur. Le but du présent document est de les faire mieux connaître.

En revanche, ce document ne traite pas de l'attitude du CICR et de ses délégués quand ils sont confrontés à des violations du droit international ou de principes humanitaires au détriment des détenus qu'ils ont mandat de visiter, dans le cadre d'activités entreprises en raison de troubles intérieurs ou de tensions internes dans un Etat. Ce genre d'activités étant fondé sur des accords *ad hoc* avec les gouvernements, le problème est abordé, dans ce cadre, sous un angle différent et le CICR suit alors des lignes directrices spécifiques.

1. Démarches faites par le CICR de sa propre initiative

Lors des missions de ses délégués, le CICR est en contact permanent avec les autorités dont dépend le territoire où s'exercent ces missions. Il est naturel, dès lors, qu'il signale à ces autorités les actes ou omissions qui lui paraissent contraires au droit international humanitaire. Cette communication se fera, selon l'importance de son contenu, à des niveaux et selon des formes très variables, allant de la remarque orale d'un délégué au responsable d'une prison, au rapport circonstancié du président du CICR au gouvernement intéressé.

¹ Cf. art. 1 commun des Conventions de Genève du 12 août 1949 et art. 1, par. 1, du Protocole additionnel I.

En règle générale, ces démarches demeurent confidentielles. Cependant, en cas de violations importantes ou répétées, le CICR, s'il estime nécessaire de porter les faits à la connaissance de la communauté, prendra publiquement position pour demander qu'il soit mis fin à de telles violations ou pour mettre en garde les parties au conflit contre les dangers ou les souffrances résultant de telle ou telle mesure à laquelle elles auraient menacé de recourir. Une telle publicité trouve une justification supplémentaire lorsque les violations commises, malgré leur gravité, n'engendrent aucune démarche de la part d'un Etat tiers.

Le caractère public de ces démarches leur donne inévitablement un tour plus accusateur et le CICR n'y recourt qu'avec modération et selon de stricts critères: il faut, premièrement, que ces violations soient importantes, deuxièmement, qu'une telle publicité soit dans l'intérêt des personnes ou populations atteintes ou menacées et, troisièmement, que des délégués du CICR aient été les témoins directs des violations incriminées ou que celles-ci soient de notoriété publique.

Ainsi, le CICR, tout en restant fidèle à sa politique traditionnelle de discrétion et à son souci de l'intérêt des victimes, peut-il, outre les appels de caractère général qu'il adresse aux parties en conflit en vue du respect du droit international humanitaire et pour qu'elles l'autorisent à exercer son activité en faveur des victimes, rendre publiques les démarches particulières effectuées dans le cas de violations importantes ou répétées de ce droit.

Le CICR ne se prononce pas, en règle générale, sur l'usage de certaines armes ou méthodes de combat. C'est en fonction des victimes atteintes ou menacées qu'il fondera sa réaction si des armes ou méthodes illicites — ou prétendues telles — sont utilisées. Il n'est pas exclu, toutefois, qu'il entreprenne des démarches, voire qu'il fasse publiquement entendre sa voix, s'il estime que le seul fait de recourir à une arme ou de menacer d'y recourir confère à la situation un caractère de gravité exceptionnelle.

Les appels généraux que le CICR pourrait faire au sujet de certaines armes en dehors du contexte particulier d'un conflit armé ne sont pas couverts par le présent document.

2. Réception et transmission de plaintes

En vertu de l'article VI, chiffre 4, des Statuts de la Croix-Rouge internationale, le CICR « reçoit toute plainte au sujet de violations alléguées des Conventions humanitaires ».

Les plaintes visées à cet article VI appartiennent à deux catégories.

La première comprend les réclamations ou communications portant sur la non-application ou l'application imparfaite, par la Puissance au

pouvoir de laquelle se trouvent des personnes protégées par les Conventions, d'une ou plusieurs dispositions de celles-ci, dans des circonstances où le CICR est en mesure d'exercer une action directe en faveur de ces personnes. Les délégués du CICR peuvent généralement se faire une opinion sur le bien-fondé de telles plaintes, qui ont pour effet d'intensifier leurs efforts. Par des interventions appropriées, des visites de camps de prisonniers de guerre ou d'internés civils, le CICR intervient auprès des autorités responsables pour remédier, sur le plan pratique, aux situations défectueuses que ses délégués auraient pu constater.

La seconde catégorie est celle des protestations relatives à des violations importantes du droit international humanitaire commises dans des circonstances où le CICR n'est pas en mesure d'exercer une action directe en faveur des victimes. Il peut s'agir d'actes violant des règles dont l'appréciation dépasse les possibilités du CICR, comme certaines règles concernant la conduite des hostilités, ou de toute violation commise sur des théâtres d'hostilités où le CICR n'a pas accès ou n'a qu'un accès très limité.

Pour cette seconde catégorie de plaintes, la procédure, fixée entre les deux guerres mondiales par les Conférences internationales de la Croix-Rouge et suivie particulièrement lors de la seconde guerre mondiale, avait consisté, pour le CICR, à transmettre simplement la protestation à la partie mise en cause, en demandant qu'une enquête soit entreprise et en s'offrant à transmettre la réponse. Lorsque la protestation émanait d'une Société nationale, elle allait à la Société du pays impliqué. Si elle provenait d'un gouvernement, elle allait directement au gouvernement qu'elle concernait. Le CICR n'assumait pas la transmission des protestations émanant de particuliers.

Après la seconde guerre mondiale, le CICR dut constater que cette procédure n'avait guère donné de résultats tangibles. Aussi exposait-il ses préoccupations dans un rapport à la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en 1948. Cette assemblée le pria de continuer à se charger de la transmission des protestations, mais elle tint à recommander aux Sociétés nationales « d'agir de leur mieux auprès de leurs gouvernements pour qu'une enquête soit poursuivie par ceux-ci, enquête dont les résultats seront adressés sans retard au CICR ».

Cependant, l'expérience des années qui suivirent se révéla tout aussi décevante. Aussi le CICR saisit-il derechef la Conférence internationale, lors de sa XX^e session, tenue à Vienne en 1965. Cette assemblée, cette fois, allégea la procédure traditionnelle, prenant acte de ce que « le CICR ne transmettra plus ces protestations, sauf lorsqu'il n'existera aucune

autre voie d'acheminement régulière et qu'un intermédiaire neutre sera nécessaire entre les deux pays directement intéressés ». A plus forte raison, le CICR refusera désormais de transmettre les protestations émanant de pays tiers.

3. Demandes d'enquête

Les Conventions de Genève de 1949 stipulent qu' « à la demande d'une Partie au conflit, une enquête devra être ouverte, selon le mode à fixer entre les Parties intéressées, au sujet de toute violation alléguée » ¹.

Cet article ne prévoit pas l'intervention du CICR, mais celui-ci a été saisi de demandes d'enquête à quelques reprises: ainsi, en 1936, à propos de divers incidents dans le conflit italo-éthiopien; en 1943, lors de l'affaire de Katyn; en 1952, au sujet de l'emploi allégué de moyens bactériologiques lors de la guerre de Corée.

La faiblesse de la disposition conventionnelle rappelée ci-dessus réside dans le fait qu'elle subordonne, en pratique, l'ouverture d'une enquête au consentement des parties. Or, dans le domaine délicat des violations qui se produisent en temps de guerre, les Etats en conflit font preuve d'une susceptibilité extrême et ne sont pas enclins à s'entendre. Aussi la clause en question n'a-t-elle jamais abouti à des résultats concrets. Dans les deux derniers exemples que nous avons cités, l'une des parties n'a pas accordé son consentement; dans le premier, les deux Etats en cause avaient donné en principe une réponse favorable, mais le conflit s'est terminé avant que la procédure n'ait été entamée.

En 1939 déjà, au début de la conflagration mondiale, le CICR avait déterminé l'attitude qu'il observerait dans un tel domaine et l'avait fait connaître. Celle-ci n'a pas varié depuis. En bref, il ne saurait procéder lui-même à une enquête; tout au plus participerait-il à la formation d'une commission d'enquête si les parties intéressées le lui demandaient. Il se bornerait alors à choisir, en dehors de son sein, des personnes qualifiées pour faire partie d'une telle commission.

De fait, le CICR n'a jamais souhaité qu'on le propose comme organe chargé de telles enquêtes, car il s'agit là du premier acte d'une procédure judiciaire, tâche qui est étrangère à son domaine propre. En outre, en assumant un tel rôle, le CICR risquerait de voir sa neutralité mise en doute par l'une au moins des deux parties et, par là, pour un résultat souvent illusoire, de compromettre l'activité secourable, efficace celle-là, qu'il mène dans le territoire de cette partie.

¹ Convention I, art. 52; II, art. 53; III, art. 132; IV, art. 149. En 1929, on avait introduit une disposition analogue dans la Convention relative aux blessés et malades.

4. Demande de constater des violations

Il arrive qu'on requière du CICR, sans lui demander d'ouvrir une enquête, d'aller constater le résultat de violations du droit international humanitaire. Comme nous l'avons rappelé, le CICR n'est pas un juge placé au-dessus des parties. Il ne saurait, par ailleurs, s'engager dans des polémiques qui ne pourraient que nuire à son action en faveur des victimes. En conséquence, le CICR ne donnera suite à de telles requêtes que si la présence de délégués sur les lieux facilite l'accomplissement des tâches humanitaires du CICR et s'il a reçu la garantie qu'une telle présence ne sera pas exploitée politiquement.

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

1. Démarches entreprises par le CICR de sa propre initiative

Règle générale

Le CICR entreprendra toute démarche appropriée pour faire cesser les violations du droit international humanitaire ou pour empêcher que de telles violations ne se commettent. Ces démarches pourront être faites à différents niveaux, en fonction de la gravité des violations.

Caractère confidentiel

En principe, ces démarches resteront confidentielles.

Démarches publiques

Le CICR se réserve de prendre publiquement position sur des violations du droit international humanitaire si les conditions suivantes sont réunies :

- ces violations sont importantes et répétées ;
- les démarches faites à titre confidentiel n'ont pas réussi à faire cesser les violations ;
- une telle publicité est dans l'intérêt des personnes ou populations atteintes ou menacées ;

- les délégués ont été les témoins directs de ces violations, ou l'existence et l'ampleur de ces violations sont établies au moyen de sources sûres et vérifiables.

Règle particulière

Le CICR ne se prononce en principe pas sur l'usage de certaines armes ou méthodes de combat. Il n'exclut pas, toutefois, d'entreprendre des démarches et, le cas échéant, de faire entendre sa voix s'il estime que le fait de recourir à une arme ou à une méthode de guerre, ou de menacer d'y recourir, confère à la situation un caractère de gravité exceptionnelle.

2. Réception et transmission de plaintes

Base juridique

Conformément à l'article VI, chiffre 4, des Statuts de la Croix-Rouge internationale, le CICR est habilité à recevoir « toute plainte au sujet de violations alléguées des Conventions humanitaires ».

Plaintes d'une partie au conflit ou d'une Société nationale d'une partie au conflit

Le CICR ne transmettra à une partie au conflit (ou à sa Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge) les plaintes émanant d'une autre partie au conflit (ou de sa Société nationale) que s'il n'existe aucune autre voie d'acheminement et, par conséquent, qu'un intermédiaire neutre est nécessaire entre elles.

Plaintes de tiers

Les plaintes émanant de tiers (gouvernements, Sociétés nationales, organisations gouvernementales ou non gouvernementales, particuliers) ne seront pas transmises.

Si le sujet de la plainte a déjà fait l'objet d'une démarche de sa part, le CICR en informera le plaignant dans la mesure du possible. Si aucune démarche n'a été faite, il pourra tenir compte du sujet de cette plainte dans ses propres démarches ultérieures, à condition que la violation ait été constatée par ses délégués ou soit de notoriété publique et pour autant que l'intérêt des victimes le commande.

Les auteurs de telles plaintes pourront être invités à s'adresser directement aux parties au conflit.

Publicité donnée aux plaintes reçues

En règle générale, le CICR ne rend pas publiques les plaintes reçues. Il pourra confirmer publiquement la réception d'une plainte si elle concerne des événements de notoriété publique et, s'il le juge utile, rappeler sa doctrine en la matière.

3. Demandes d'enquête

Le CICR ne peut prêter son concours à une procédure d'enquête qu'en vertu soit d'un mandat qui lui serait confié d'avance par une convention, soit d'un accord *ad hoc* de toutes les parties intéressées. Il ne se constitue cependant jamais lui-même en commission d'enquête. Il se borne à choisir, en dehors de son sein, des personnes qualifiées pour faire partie d'une telle commission.

Le CICR ne prêtera pas son concours, par ailleurs, si la procédure d'enquête ne fournit pas toutes les garanties d'impartialité et ne donne pas aux parties les moyens de faire valoir leur thèse. Il doit également recevoir l'assurance qu'aucune communication au public, relative à une demande d'enquête ou à l'enquête elle-même, ne sera faite sans son assentiment.

Le CICR ne participera en principe à la constitution d'une commission d'enquête, dans les conditions indiquées ci-dessus, que si cette enquête porte sur des infractions aux Conventions de Genève ou à leurs Protocoles additionnels. Il n'y participera en aucun cas si cela risque de rendre plus difficiles, sinon impossibles, ses activités traditionnelles en faveur des victimes des conflits armés ou de compromettre sa réputation d'impartialité et de neutralité.

4. Demandes de constater des violations

Si le CICR est invité à aller constater le résultat d'une violation du droit international humanitaire, il n'y donnera suite que s'il estime que la présence de ses délégués sur les lieux facilitera l'accomplissement de ses tâches humanitaires, notamment s'il est nécessaire d'évaluer les besoins des victimes en vue de leur porter assistance. En outre, il n'acceptera d'envoyer une délégation sur les lieux que s'il a reçu la garantie que sa présence ne sera pas exploitée politiquement.