

Des efforts pour promouvoir les Protocoles de 1977 auprès des Etats

par Hans-Peter Gasser

Il ne suffit pas de rédiger un nouveau traité international, il faut encore que les Etats consentent à le respecter. Ce consentement de l'Etat de respecter des nouvelles obligations se manifeste tout d'abord par la ratification du traité, ou par l'adhésion à celui-ci¹.

Le 8 juin 1977, la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, a adopté les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève et, le 10 juin, elle a pris fin. Pendant les dix ans qui se sont écoulés depuis lors, la Croix-Rouge a entrepris des efforts considérables pour faire accepter les deux Protocoles. Le but de ces lignes est de relater ce que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a fait en faveur des Protocoles. D'autres articles présentent plus particulièrement l'activité de quelques Sociétés nationales par rapport à ces Protocoles. Des problèmes d'interprétation des Protocoles ne seront pas traités dans cet exposé².

Avant d'être opérationnel, un traité international passe par différentes étapes qui peuvent être caractérisées comme suit:

- 1^{re} phase: travaux préparatoires (par exemple consultation d'experts, rédaction d'avant-projets),
- 2^e phase: négociation du traité à la Conférence diplomatique,

¹ Un Etat qui a signé un traité doit ensuite le *ratifier* tandis que celui qui ne l'a pas signé y *adhérera*. L'effet juridique est identique: dans les deux cas, l'Etat *devient Partie* au traité.

² On consultera Sandoz/Swinarski/Zimmermann (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Comité international de la Croix-Rouge et Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986.

- 3^e phase: adoption du traité par la Conférence diplomatique,
- 4^e phase: signature du traité par les Etats,
- 5^e phase: ratification du traité par les Etats (ou adhésion à celui-ci),
- 6^e phase: adoption par chaque Etat partie de règles internes permettant la mise en œuvre du traité,
- 7^e phase: diffusion, instruction.

Toutes ces étapes doivent être parcourues pour assurer le respect des engagements et la sanction en cas de violation d'une obligation. Le *respect du droit* étant l'aboutissement, le but ultime de la création de nouveau droit, il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance des différentes étapes qui rendent ce respect possible.

Dès la fin de la Conférence diplomatique, le 10 juin 1977, le CICR s'est attelé à la tâche. Il avait d'ailleurs le devoir de le faire puisque les Statuts de la Croix-Rouge internationale (de 1952) lui attribuaient le mandat de «travailler au perfectionnement et à la diffusion des Conventions de Genève» (article VI.7)³. Ce texte couvre sans doute toute activité de promotion puisque seuls des traités adoptés par les Etats sont des textes «perfectionnés», c'est-à-dire des textes à force obligatoire.

D'emblée, le CICR a choisi deux chemins pour arriver au but: d'une part, en s'adressant aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour les inviter à déployer une activité propre dans leurs pays respectifs et, d'autre part, par des démarches auprès des gouvernements effectuées sous sa responsabilité directe. Un grand nombre de Sociétés nationales ont pris leur engagement très au sérieux et elles ont contribué d'une manière d'autant plus efficace à la ratification des Protocoles par les autorités du pays qu'elles connaissent parfaitement bien les rouages du pouvoir, les personnes à contacter et les démarches à entreprendre sur le plan national. Dans le cadre de sa propre activité, le CICR a également profité des atouts que représentent les Sociétés nationales.

³ Les (nouveaux) Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (adoptés en octobre 1986) expriment la même idée en d'autres termes (article 5.2g). — voir *Revue internationale de la Croix-Rouge* (RICR), n° 763, janvier-février 1987, p. 25 ss.

Démarches du CICR en faveur de la ratification des Protocoles

Après la fin de la Conférence diplomatique le 10 juin 1977, il appartient à la *XXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge* (Bucarest, 1977) de prendre connaissance des Protocoles additionnels. Le débat positif, qui a eu lieu à Bucarest, fut d'autant plus important pour l'avenir des Protocoles que les représentants des gouvernements y étaient présents. La résolution, adoptée par consensus, encourage les Etats à ratifier les textes, dans des termes très chaleureux ⁴. Rappelons que le rapport soumis à la Conférence par le CICR décrit en détail l'acquis, de sorte qu'il fut utilisé comme premier commentaire aux deux Protocoles ⁵.

La *XXIV^e Conférence*, qui a siégé à Manille en 1981, a également mis à son ordre du jour un débat sur l'état de ratification des Protocoles. La résolution votée par la Conférence suit le modèle de Bucarest ⁶.

En 1986, à Genève, la *XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge* traitait bien sûr aussi des Protocoles. Pour la première fois, des notes discordantes se sont faites entendre puisque des délégués gouvernementaux faisaient état de la décision de leurs gouvernements respectifs de ne pas ratifier un Protocole, ceci en des termes peu élogieux pour l'acquis de 1977. Le texte de la résolution devait tenir compte de ces réticences. Finalement, après des négociations difficiles menées principalement par le délégué gouvernemental du Danemark, la Conférence adopta par consensus un texte, moins fort que les résolutions précédentes mais toujours positif dans sa formulation ⁷. Cette résolution constitue une bonne contribution à la promotion des Protocoles.

⁴ Résolution III de la *XXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge*, *RICR*, n° 708, décembre 1977, p. 564 ss.

⁵ Rapport sur la Conférence diplomatique, *XXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge*, CPA/III/I.

⁶ Résolution de la *XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge*, *RICR*, n° 732, novembre-décembre 1981, p. 331 s.

⁷ Résolution II de la *XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge*, *RICR*, n° 762, novembre-décembre 1986, p. 354 s.

Pour compléter ce tableau sur le plan de la Croix-Rouge, rappelons que le *Conseil des Délégués* s'était également intéressé à plusieurs reprises aux Protocoles ⁸.

Presqu'en même temps que la XXIII^e Conférence internationale, l'*Assemblée générale des Nations Unies* a pris note, en sa 32^e session (1977), des nouveaux traités humanitaires. Elle salua les résultats positifs de la Conférence diplomatique et invita les Etats membres à ratifier les Protocoles ⁹. Depuis lors, l'Assemblée générale a périodiquement examiné l'état de l'acceptation des Protocoles, plus particulièrement en 1979 ¹⁰, 1982 ¹¹, 1984 ¹² et 1986 ¹³. Chaque fois, le Secrétariat général des Nations Unies avait préparé un bref rapport assorti d'informations sur les ratifications intervenues qu'il soumettait à la 6^e Commission de l'Assemblée générale, la «Commission juridique». Au sein de cette Commission, plusieurs délégués prenaient alors la parole pour rappeler les intentions de leur gouvernement en matière de ratification des Protocoles. Comme c'est la coutume aux Nations Unies, une résolution couronnait les débats. Les projets de résolution furent régulièrement introduits par des pays de l'Europe du Nord (pays scandinaves et Finlande) qui, chaque fois, ont réussi à les faire accepter par consensus, d'abord à la 6^e Commission même et ensuite par l'Assemblée générale (plénière). Les textes des différentes résolutions adoptées au sein des Nations Unies se ressemblent fortement. Elles invitent toutes, avec des termes peu contraignants, les Etats à examiner la ratification des deux Protocoles.

Le CICR, qui a le statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, s'est fait représenter au débat en 6^e Commission, soit par un membre de son bureau à New York, soit par son conseiller juridique chargé de coordonner l'activité de promotion des Protocoles. Grâce à la courtoisie d'un président de commission, le représentant du CICR a eu le privilège de s'adresser directement aux membres de la Commission avec un appel à la ratification des Protocoles.

⁸ Résolution 2 du Conseil des Délégués (1979), *RICR*, n° 720, novembre-décembre 1979, p. 330, et Résolution du Conseil des Délégués (1985), *RICR*, n° 757, janvier-février 1986, p. 11.

⁹ Résolution 32/44 du 8.12.1977.

¹⁰ Résolution 34/51 du 23.11.1979.

¹¹ Résolution 37/116 du 16.12.1982.

¹² Résolution 39/77 du 13.12.1984.

¹³ Résolution 41/72 du 3.12.1986.

Hormis les organisations à vocation universelle, à savoir les Nations Unies et la Conférence internationale de la Croix-Rouge, plusieurs organismes régionaux ont joué un rôle important dans la promotion des Protocoles. Les organisations gouvernementales régionales présentent l'avantage de traiter les différents problèmes à la lumière des conditions propres à leur région. Il est donc très utile qu'elles s'intéressent également à la promotion du droit humanitaire. Dans ce contexte, il faut mentionner la résolution sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge que le Conseil des Ministres de l'*Organisation de l'Unité africaine (OUA)* a adoptée en juillet 1986 ¹⁴. Cette résolution invite entre autres les Etats membres de l'OUA à ratifier les Protocoles. Dans le même ordre d'idées, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé la ratification des Protocoles ¹⁵. Sur le plan de la Croix-Rouge, les réunions de la *Conférence des Sociétés nationales de Croissant-Rouge et Croix-Rouge des pays arabes* ont régulièrement adressé un appel à leurs Sociétés membres en les invitant à aborder la question avec leurs gouvernements respectifs.

Les *organisations internationales non gouvernementales (ONG)* sont aujourd'hui des rouages indispensables au bon fonctionnement des relations internationales. Quelques-unes se sont intéressées au développement du droit international humanitaire, dont l'Union interparlementaire ¹⁶ ou la Fédération mondiale des anciens combattants. Il n'est cependant pas facile d'obtenir l'appui d'une organisation non gouvernementale pour une démarche telle que la promotion des Protocoles, pour des raisons compréhensibles. En effet, chaque ONG a son propre domaine d'action, souvent étroit et spécialisé, et elle concentre ses efforts sur son propre objectif.

Malgré le fait que toutes les démarches décrites ci-dessus émanent d'organisations autres que le CICR, celui-ci a très souvent fortement contribué à la réalisation de ces prises de position. Parfois, le CICR était même à l'origine de l'affaire, invitant l'organisation à s'intéresser à la question de la ratification des Protocoles. Il a régulièrement fourni les informations nécessaires à la rédaction

¹⁴ CM/Res. 1059 (XLIV).

¹⁵ Recommandation 945 (1982) — voir également la Recommandation 823 (1984) portant sur l'ensemble de l'activité du CICR.

¹⁶ Voir la résolution adoptée lors de la 76^e Conférence interparlementaire (Buenos Aires, 1986), *RICR*, n° 762, novembre-décembre 1986, p. 425 ss.

d'un rapport ou d'une résolution. A ces occasions, des relations de travail précieuses se sont souvent établies entre les représentants du CICR et les organisations respectives.

Venons-en maintenant aux *démarches effectuées par le CICR lui-même*. Dans un premier temps, après la fin de la Conférence diplomatique, le CICR avait opté pour une approche plutôt discrète. En effet, après presque dix ans de travail ininterrompu, il fallait, de part et d'autre, « reprendre son souffle » et trier les papiers. Il fallait surtout se familiariser avec le nouveau droit tel qu'il était adopté — même si l'on avait assisté à sa naissance. Les juristes du CICR, quant à eux, se sont mis à la rédaction d'un commentaire aux Protocoles¹⁷, sur le modèle du Commentaire aux Conventions de 1949, le fameux « Commentaire Pictet ». Ce n'est que vers 1980 que le CICR commença à déployer son importante activité en faveur de la ratification des Protocoles.

Cette décision d'accorder un répit aux gouvernements — et au CICR — était peut-être une erreur. Aurait-on dû « battre le fer pendant qu'il était encore chaud »? Y aurait-il eu un nombre plus grand de ratifications si le CICR avait tout de suite mobilisé toutes ces forces? Mais comment pouvait-on traiter la ratification avec des ministères dont beaucoup étaient « désarmés »? En effet, beaucoup de diplomates, juristes et militaires engagés dans les travaux de la Conférence (à Genève ou dans leur capitale) changeaient d'affectation après le 10 juin 1977 et ne s'occupaient plus de Protocoles. Les nouveaux arrivés n'étaient pas au courant et s'orientaient vers d'autres priorités. A la fin de l'année 1980, seuls 17 Etats étaient Parties aux Protocoles.

C'est alors que le CICR décida d'activer sa politique de promotion à l'adresse des Etats. Depuis lors, il utilise toute la panoplie de moyens que la diplomatie lui met à disposition :

- démarches épistolaires adressées à tous les Etats par voie diplomatique,
- démarches écrites personnalisées,
- mention des Protocoles dans des entretiens consacrés principalement à d'autres questions, avec des interlocuteurs de tous les niveaux, sur le terrain (par les délégations du CICR) et au Siège,
- missions sur place pour discuter des Protocoles avec les représentants des gouvernements et des ministères concernés,

¹⁷ Voir ci-dessus note 2.

— contacts avec des interlocuteurs gouvernementaux à l'occasion de réunions internationales, notamment dans le cadre des Nations Unies, et avec les diplomates en mission à Genève.

Ces démarches ont toujours visé des niveaux différents; il est important d'attirer l'attention sur ce dossier du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, c'est-à-dire des responsables politiques qui prennent les décisions. Mais il est aussi important de motiver les fonctionnaires chargés de faire le travail préparatoire qui doit aboutir à la décision politique. Il s'est avéré que, même dans cette époque de télécommunication fort développée, le contact personnel reste le meilleur moyen pour faire avancer une cause telle que la ratification des Protocoles. Pour ces raisons, les représentants du CICR ont effectué des démarches personnelles dans une centaine de capitales, ce qui leur a permis d'avoir des contacts directs avec les personnes-clé, soit de très haut niveau politique, soit du niveau de travail (experts). Très souvent, les visites furent répétées, même à plusieurs reprises, la raison principale étant le changement intervenu dans l'un ou l'autre des postes cruciaux. La rotation rapide des fonctionnaires, notamment des diplomates, pose en effet de graves problèmes pour un travail suivi.

Du côté du CICR, des personnes de tous les niveaux de la hiérarchie ont pris le bâton de pèlerin — et ils continuent à le prendre: du Président du CICR, qui a toujours inclus la question des Protocoles dans ses entretiens avec ses interlocuteurs, aux délégués stationnés dans chacun des cinq continents qui ont pour tâche de rappeler périodiquement ce dossier à leurs interlocuteurs habituels. Depuis 1983, un conseiller juridique spécialement désigné consacre une bonne partie de son temps à l'animation et à la coordination des efforts du CICR. Il a effectué lui-même bon nombre de missions destinées spécialement aux Protocoles.

Résultat des efforts: état d'acceptation des Protocoles

Au moment de la rédaction de ces lignes (avril 1987), 67 Etats sont Parties au Protocoles I et 61 au Protocole II. Il serait vain de vouloir établir des liens directs de cause à effet entre les démarches du CICR et la décision de ratifier les Protocoles. Le CICR n'est certes pas à l'origine de chaque ratification ou adhésion. Il est néanmoins certain que l'action du CICR a eu des effets positifs

dans un bon nombre de cas et qu'elle continue à en avoir. En quoi consistent ces effets? Quelle réaction une démarche du CICR peut-elle provoquer dans la capitale d'un Etat souverain?

Un contact épistolaire ou la visite d'un délégué peut tout d'abord confirmer aux ministères saisis du dossier l'importance d'une ratification — importance sur le plan politique, juridique et psychologique. Les administrations gouvernementales ont besoin de tels appuis de l'extérieur: étant inondées d'une masse incontrôlable de dossiers, elles n'arrivent pas toujours à établir les priorités. Les démarches du CICR les aident à situer le droit humanitaire dans l'échelle des priorités.

Parfois, le CICR peut aussi apporter des informations et des clarifications nécessaires à la compréhension des textes. Il n'y a qu'un nombre limité de grands Etats qui possèdent des experts en matière de droit international humanitaire dans leurs ministères des affaires étrangères, de la défense ou de la justice. Dans tous les autres cas, c'est le «généraliste» qui doit se frayer un chemin à travers les complexités des deux Protocoles. L'expert du CICR peut lui être utile, par l'envoi de la documentation et, surtout, par le dialogue entre juristes. De tels échanges de vues permettront de mettre le fonctionnaire à l'aise dans un domaine qui lui est étranger.

La décision de ratifier les Protocoles est aussi un acte politique qui s'insère dans le contexte global des relations internationales. Les administrations veulent savoir qui d'autre a déjà ratifié les Protocoles et pour quelles raisons — de même qu'elles veulent connaître les motifs de ceux qui hésitent ou qui les auraient rejetés. Le délégué peut les mettre au courant et, en même temps, faire ressortir l'importance d'une ratification par l'Etat en question.

Remarques finales

Dans plusieurs pays, les deux Protocoles rencontrent des obstacles d'ordre politique et juridique, davantage que ce n'était le cas avec les Conventions de Genève de 1949. Mais il serait faux de comparer et d'émettre des jugements trop rapides. Les temps changent, l'approche des gouvernements au droit international se modifie, la quantité des traités a énormément augmenté, etc. Et n'oublions pas que la matière couverte par les Protocoles touche très directement à des domaines aussi sensibles que la défense nationale et la sécurité de l'Etat, ce qui était moins le cas avec les Conventions

de 1949. Il ne surprend pas de constater que dans de telles conditions chaque décision de ratifier les Protocoles est une performance.

En avril 1987, 67 Etats avaient ratifié le Protocole I et 61 le Protocole II. A la lumière des difficultés mentionnées, ce résultat est satisfaisant. Un *satisfecit* n'est pas une invitation à se reposer sur ses lauriers car il reste beaucoup de travail à faire. L'objectif reste toujours le même: *que les Protocoles de 1977 deviennent du droit aussi universel que les Conventions de Genève*. Le CICR continue à œuvrer vers ce but et, pour ce faire, il a besoin du soutien actif des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Hans-Peter Gasser

*Conseiller juridique
de la Direction au CICR*
