

*MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL  
HUMANITAIRE*

**Activités du personnel qualifié  
en temps de paix**

**par María Teresa Dutli**

**I. Introduction**

Depuis la naissance des premières codifications en matière de droit humanitaire, les Etats en tant que Parties contractantes se sont engagés à prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre des obligations contractées. Ces obligations découlent de la règle coutumière qui établit que les Parties doivent exécuter de bonne foi les traités en vigueur. De plus, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 prévoient des moyens de mise en œuvre particuliers qui développent et explicitent cette règle coutumière, et qui sont applicables dès l'entrée en vigueur de ces traités. Dans ce cadre s'inscrit la disposition de l'article 6 du Protocole I relative au «Personnel qualifié».

Les origines de cette disposition se trouvent dans un projet de résolution de la Commission médico-juridique de Monaco datant de 1964, lequel attirait l'attention sur l'opportunité de désigner des groupes de personnalités, à l'intérieur de chaque Etat, aptes à remplir les fonctions d'application et de contrôle prévues par les Conventions de Genève de 1949. Sur cette base, et compte tenu des avis recueillis par le CICR sur cette proposition, un projet d'article a été présenté aux 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> sessions (1974 et 1975) de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH). Un certain nombre d'amendements furent proposés au projet initial, mais l'idée que les Etats pourraient former du personnel en vue de faciliter l'application des Conventions et du Protocole rencontra une approbation quasi géné-

rale. Le Comité de rédaction de la CDDH prépara ainsi un texte qui fut incorporé au Protocole I en tant qu'article 6.<sup>1</sup>

Cette disposition se lit comme suit:

*«Personnel qualifié*

- 1. Dès le temps de paix, les Hautes Parties contractantes s'efforceront, avec l'aide des Sociétés nationales de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge<sup>2</sup>), de former un personnel qualifié en vue de faciliter l'application des Conventions et du présent Protocole et notamment l'activité des Puissances protectrices.*
- 2. Le recrutement et la formation de ce personnel relèvent de la compétence nationale.*
- 3. Le Comité international de la Croix-Rouge tiendra à la disposition des Hautes Parties contractantes les listes des personnes ainsi formées que les Parties contractantes auraient établies et lui auraient communiquées à cette fin.*
- 4. Les conditions dans lesquelles ce personnel sera utilisé en dehors du territoire national feront, dans chaque cas, l'objet d'accords spéciaux entre les Parties intéressées».*

En dépit de l'approbation que la préparation du personnel qualifié rencontra lors de la Conférence diplomatique, force est de constater que, dans la pratique, ces engagements sont quasi restés lettre morte, alors même que l'application de cette disposition pourrait jouer un rôle très important dans la mise en œuvre du droit international humanitaire.

## **II. Recrutement et formation du personnel qualifié en tant que mesure préalable de mise en œuvre du droit international humanitaire**

Le recrutement et la formation du personnel qualifié s'inscrivent ainsi dans le cadre des mesures préalables de mise en œuvre que les Etats doivent adopter dès l'entrée en vigueur du Protocole I. Cela

---

<sup>1</sup> Cf. *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, éd. Sandoz, Y.; Swinarski, Ch.; Zimmermann, B., CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, p. 94, par. 239.

<sup>2</sup> Depuis le mois de juillet 1980 il n'existe plus de Société portant le nom de Lion-et-Soleil-Rouge ni de Partie aux Conventions utilisant ce signe.

découle du fait que ce personnel devrait être recruté et formé déjà en temps de paix de manière à être opérationnel en période de conflit armé.

La transmission des listes du personnel qualifié figure dans la *Liste indicative* des mesures à adopter dès le temps de paix jointe au rapport «*Respect du droit international humanitaire. Mesures nationales de mise en œuvre, en temps de paix, des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels*» (doc. C.I/2.4/2), soumis par le CICR à la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986). Cette *Liste indicative* a été reproduite dans les démarches écrites du CICR faisant suite à la résolution V de la XXV<sup>e</sup> Conférence portant sur ce thème, et notamment dans la lettre circulaire envoyée par le CICR, le 28 avril 1988, à tous les Etats parties aux Conventions de Genève et à leurs Sociétés nationales. Cette lettre leur demandait des informations sur les mesures prises ou envisagées au plan national pour assurer, le moment venu, la mise en œuvre effective de ces traités.<sup>3</sup> Suite à ses démarches écrites, le CICR n'a reçu que peu d'informations sur le recrutement et la formation du personnel qualifié,<sup>4</sup> bien qu'il soit possible que sa mise sur pied soit en préparation et que les informations pertinentes ne lui aient pas été transmises.

### III. Composition du personnel qualifié

Sur le point de la composition du personnel qualifié, l'article 6 du Protocole I ne se prononce pas. Le projet de résolution précité de la Commission médico-juridique de Monaco se référait à «... *un corps de volontaires, de médecins, de juristes, d'auxiliaires médicaux qui pourraient être mis à la disposition des pays belligérants, des Puissances protectrices, ou du CICR, chaque fois que cela serait nécessaire*».<sup>5</sup> Cette liste était indicative et non limitative. Toutefois il est certainement nécessaire de réunir un groupe multidisciplinaire, notamment en

---

<sup>3</sup> La lettre circulaire du 28 avril 1988 a été reproduite dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 770, mars-avril 1988, pp. 127-145. Voir aussi «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire. Résolution V de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986). Démarches écrites du Comité international de la Croix-Rouge», CICR, octobre 1991.

<sup>4</sup> Cf. «Compilation des réponses reçues des Etats aux démarches écrites du CICR sur les mesures nationales de mise en œuvre» annexée au rapport «Mise en œuvre du droit international humanitaire. Mesures nationales» (doc. C.I/4.1/1) préparé par le CICR à l'intention de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Budapest, 1991).

<sup>5</sup> Cf. *Commentaire, op. cit.*, p. 95, par. 242.

raison des différents domaines de spécialisation qu'un respect rigoureux des dispositions des Conventions et du Protocole peut couvrir.

#### **IV. Fonctions du personnel qualifié**

Aux termes de l'article 6 du Protocole I, le rôle du personnel qualifié est de faciliter l'application du droit international humanitaire en temps de conflit armé, et notamment l'activité des Puissances protectrices.

Or, vu que le personnel qualifié devrait déjà être recruté et formé en temps de paix, on pourrait concevoir qu'il joue aussi un rôle en ces circonstances. Dans ce sens, outre la diffusion à laquelle il pourrait participer, le personnel qualifié pourrait prêter son concours aux autorités gouvernementales en vue de l'adoption des mesures nationales d'application du droit humanitaire.<sup>6</sup>

C'est précisément sur ces derniers points que nous souhaiterions présenter ici quelques propositions sur les activités que le personnel qualifié pourrait accomplir en temps de paix, les questions liées au recrutement et à la formation ainsi que les activités en période de conflit armé ayant été volontairement écartées.

Les propositions ci-après que nous avons tenté de dégager ne sont ni limitatives ni exhaustives, et demandent à être examinées en tenant compte de la spécialisation du personnel qualifié dans chaque domaine d'activité: la finalité de ces propositions est en effet de soumettre une liste des activités qui pourraient être entreprises pour faciliter la participation du personnel à la mise en œuvre préalable du droit humanitaire.

##### **A. La diffusion**

Il n'y a guère de doute que le personnel qualifié pourrait contribuer efficacement aux activités de diffusion à entreprendre par les autorités, tout en permettant d'avoir accès aux publics les plus divers avec un niveau de spécialisation accrue.

Si nous nous référons aux programmes d'instruction prévus dans le Protocole I,<sup>7</sup> une telle diffusion paraît impossible en l'absence d'un

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 96, par. 243.

<sup>7</sup> Article 83, «Diffusion»; article 82, «Conseillers juridiques dans les forces armées».

personnel spécialisé capable de la fournir, ainsi que du matériel adéquat.

Les cours sur le droit de la guerre pour des officiers, organisés par l'Institut international de droit humanitaire (IIDH) de San Remo, sont dispensés par des officiers et constituent le meilleur des exemples de la nécessité de former des spécialistes dans chaque branche d'activité capables de mieux identifier les problèmes propres à chaque public et de mieux transmettre les connaissances. Dans le même sens, les activités de diffusion auprès des forces armées menées par le CICR sont également prises en charge par des officiers agissant en tant qu'instructeurs.

## B. Mesures d'exécution des Conventions et du Protocole I

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les Etats parties aux Conventions et au Protocole I doivent adopter, dès le temps de paix, les mesures législatives et pratiques indispensables pour rendre effective leur application en période de conflit armé. Ces mesures préalables, ou «*mesures d'exécution*» aux termes de l'article 80 du Protocole I, ne s'improvisent pas, et elles touchent à des domaines très variés: militaire, technique (en matière d'armements, par exemple), juridique (notamment le droit pénal), médical, sanitaire, administratif, ainsi que dans le domaine de l'organisation de l'assistance aux victimes, et dont la solution nécessite du personnel hautement qualifié.<sup>8</sup>

Pour l'analyse des mesures à prendre, et en vue de leur adoption, on peut concevoir que les Etats parties, qui ont la responsabilité première en cette matière, constituent des comités interministériels composés de représentants des différents ministères concernés par l'application du droit humanitaire.<sup>9</sup> Cette possibilité a aussi été présentée dans les démarches écrites du CICR sur les mesures nationales de mise en œuvre<sup>10</sup> et suggérée lors des différents contacts avec les autorités gouvernementales. Il serait aussi tout à fait concevable que les autorités s'appuient pour l'adoption des mesures nationales sur des groupes consultatifs, éventuellement privés, constitués de personnes qualifiées au sens de l'article 6 précité.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Cf. *Commentaire, op. cit.*, p. 96, par. 243.

<sup>9</sup> Cf. *Commentaire, op. cit.*, p. 955, par. 3296.

<sup>10</sup> Cf. note 3 ci-dessus.

<sup>11</sup> Cf. *Commentaire, op. cit.*, p. 96, par. 243.

Le personnel qualifié pourrait participer aux efforts des autorités gouvernementales, par exemple, de la manière suivante:

1. établir un ordre de priorités dans les domaines de la législation nationale présentant des lacunes ou nécessitant des modifications, suite à l'incorporation du droit humanitaire au plan national (sanctions pénales, abus du signe, Bureau national de renseignements, navires-hôpitaux, aéronefs sanitaires, etc.);
2. selon la spécialisation dans des domaines d'activités diverses, se maintenir informé des mesures nationales adoptées par d'autres Etats dans les différents domaines d'application et transmettre ces informations aux autorités;
3. faire des propositions concrètes sur la base des expériences pratiques et des connaissances du droit humanitaire sur le type de mesure qu'il conviendrait d'adopter dans chaque cas;
4. rendre les autorités gouvernementales attentives à l'importance de l'information réciproque des Etats parties sur les mesures nationales de mise en œuvre qu'elles ont prises;
5. assister les autorités gouvernementales dans les travaux de traduction des Conventions et des Protocoles dans leur(s) langue(s) nationale(s) et pour la traduction des lois et règlements nationaux dans une langue d'usage universel, afin que les informations pertinentes puissent être transmises aux autres Etats parties et au CICR;
6. veiller au respect de l'emblème et attirer l'attention des autorités sur des cas d'abus, afin que celles-ci prennent les mesures rectificatives nécessaires;
7. participer à la création d'un service de protection civile ou, le cas échéant, à la coordination des services publics et privés existants qui peuvent intervenir en faveur de la population: service du feu, de secours et de sauvetage, hôpitaux et police;
8. participer à la formation des membres de la protection civile dans les domaines médical, sanitaire et autres, et veiller à l'instruction de la population sur les dangers à redouter et les mesures à prendre pour se protéger;
9. assister les autorités dans divers travaux destinés à augmenter la sécurité des populations civiles, notamment par des conseils en matière de construction d'abris, sur les types de matériaux, l'approvisionnement en eau et en vivres, les systèmes d'installations sanitaires ou encore de lutte contre le feu ou les inondations;

10. mettre à la disposition des autorités un répertoire des groupements qui pourraient fournir des volontaires (écoles d'infirmières, d'assistants sociaux, services d'ambulances, mouvements de jeunesse) afin que des contacts et des accords soient établis et qu'une formation leur soit assurée, notamment par la connaissance des règles fondamentales du droit humanitaire;
11. assurer la formation complémentaire du personnel médical et paramédical, notamment en enseignant les techniques d'évacuation des victimes des bombardements, la chirurgie de guerre, les techniques d'appareillage et de rééducation des mutilés;
12. intervenir en faveur de la constitution de stocks d'urgence, alimentaires ou non alimentaires;
13. rappeler l'utilité de placer les éléments qui peuvent devenir des objectifs militaires dans des endroits éloignés des zones fortement peuplées;
14. ainsi que, par toute autre mesure, tendre à permettre une application effective des Conventions et des Protocoles en période de conflit armé.

En des termes plus généraux, le rôle du personnel qualifié en période de paix pourrait aussi être, outre sa participation à la diffusion et à l'adoption des mesures nationales de mise en œuvre, celui de suivre les nouveaux développements en matière de droit humanitaire qui se discutent dans les enceintes internationales, afin d'en informer les autorités nationales, ainsi que de prendre des initiatives concrètes pour faire progresser le droit humanitaire au plan national et international.

## V. Conclusion

Nous avons voulu ici recenser certaines propositions sur des activités que le personnel qualifié pourrait entreprendre en temps de paix de manière à faciliter la lourde tâche des Etats dans l'accomplissement de leurs obligations de mise en œuvre préalable du droit international humanitaire. Mais il est bien entendu que la responsabilité première en cette matière reste celle des autorités nationales, et que le rôle du personnel qualifié se voit circonscrit à celui de prêter son concours aux efforts des autorités. Toutefois, il dépend des efforts et des initiatives que le personnel qualifié entreprend en temps de paix que le droit

international humanitaire puisse être effectivement applicable, aussi avec leur concours, en temps de conflit armé.

### **María Teresa Dutli**

**María Teresa Dutli**, née en 1955, a obtenu en 1979 le diplôme d'avocate à la faculté de droit de l'Université nationale de Buenos Aires. Elle a exercé cette profession dans un cabinet d'avocats à Buenos Aires de 1979 à 1982. Elle est docteur ès sciences politiques de l'Université de Genève (Institut universitaire de hautes études internationales, IUHEI — 1989). M<sup>me</sup> Dutli est, depuis 1988, membre de la Division juridique du CICR; elle a publié un article intitulé «Enfants-combattants prisonniers» dans la *RICR* (N° 785, septembre-octobre 1990).