

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : déclaration par le Comité international de la Croix-Rouge

Conseil de l'Atlantique Nord, réunion du 22 décembre 1999 à Bruxelles
Déclaration du Président du Comité international de la Croix-Rouge,
CORNELIO SOMMARUGA

Je voudrais d'abord très vivement remercier le Conseil de l'Atlantique Nord de m'avoir invité à m'adresser à vous à un moment aussi capital de l'histoire. Nous parvenons au terme d'une année qui a été marquée par le 50^e anniversaire des Conventions de Genève de 1949, et bien sûr celui de l'OTAN, et nous voyons poindre l'aube du nouveau millénaire. Le moment est venu aussi de procéder à une évaluation de la crise des Balkans, un événement qui a retenu toute l'attention de la communauté internationale, y compris l'OTAN et le CICR. Enfin, comme vous le savez probablement, c'est aussi pour moi un moment très particulier, car dans quelques jours je laisserai la présidence du CICR à mon successeur, M. Jakob Kellenberger. J'ai occupé ce poste pendant 12 ans, et j'arrive maintenant au terme de mon troisième mandat.

Mais la raison principale pour laquelle je m'adresse à vous est sans doute le nombre croissant de questions et de situations auxquelles l'OTAN et le CICR ont été confrontés pendant ces dernières années. Des discussions de fond ont lieu aux niveaux appropriés, mais je ressens la nécessité de passer en revue brièvement les sujets principaux avec la plus haute autorité politique de l'Alliance. Trois questions, que je voudrais évoquer aujourd'hui, préoccupent tout particulièrement le CICR.

La première est la validité et la pertinence des Conventions de Genève de 1949 — le fondement du droit international humanitaire — même dans les conflits contemporains. En effet, leur applicabilité aux conflits armés ne saurait être contestée. Les Conventions, ratifiées

par 188 États, dont tous les pays membres de l'OTAN, sont parfaitement claires à cet égard. Elles sont complétées par leurs deux Protocoles additionnels de 1977, d'autres traités humanitaires et le droit coutumier applicable, qui tous énoncent les règles applicables dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Et j'exhorte les États membres de l'OTAN qui ne sont pas encore parties aux Protocoles à les ratifier.

Un examen attentif de ces règles prouve à l'évidence qu'elles sont suffisantes pour couvrir la plupart des situations auxquelles le personnel militaire et les civils peuvent être confrontés lors d'un conflit armé. Les violations sont moins dues aux carences des règles qu'au manque de volonté de mettre en œuvre le droit international humanitaire. Voilà qui nous conduit au problème de la responsabilité: non seulement celle des combattants, mais aussi celle de l'ensemble de la hiérarchie, jusqu'à l'échelon le plus élevé, qu'il soit civil ou militaire.

L'article premier commun aux quatre Conventions de Genève est ainsi libellé: « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances. » En adhérant aux Conventions de Genève, 188 États ont donc pris l'engagement de garantir en toutes circonstances le respect des dispositions des Conventions. Cette obligation impose de veiller à ce que les traités soient universellement respectés et d'employer tous les moyens disponibles pour réaliser cet objectif: pressions diplomatiques, pressions dans le cadre des organisations internationales et pressions économiques, dans la mesure où des exceptions sont faites en faveur des groupes les plus vulnérables de la population. Cette obligation va-t-elle jusqu'à autoriser l'emploi de la force? Le droit international humanitaire ne le prévoit pas, mais il ne l'exclut pas non plus. C'est une question qui doit être abordée à la lumière des dispositions de la Charte des Nations Unies, comme le prévoit le Protocole I de 1977.

Il est essentiel qu'une organisation comme l'OTAN prenne en considération les obligations internationales de chacun de ses membres lorsqu'elle agit en application de son mandat.

La deuxième question que je souhaite soulever touche à la relation entre, d'une part les acteurs militaires et politiques, et d'autre part les acteurs humanitaires. Cela fait maintenant plusieurs années que

l'OTAN et le CICR ont établi des relations constructives à différents niveaux, au siège à Bruxelles, avec le SHAPE, dans différentes écoles de l'OTAN et dans les domaines opérationnels. En 1996, le SHAPE et le CICR ont signé un Mémorandum d'accord destiné à conférer à leur relation une structure spécifique, fondée sur la formation au droit international humanitaire, et à permettre à nos deux organisations de mieux se connaître l'une l'autre. Au printemps 1999, au plus fort de la crise du Kosovo, le Conseil de l'Atlantique Nord avait exprimé le souhait que l'OTAN ait des relations directes avec le CICR, reconnaissant ainsi le caractère particulier de notre mandat.

Le CICR estime que l'action humanitaire est régie par les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité, et doit être menée indépendamment des objectifs et des considérations politiques et militaires. Cette action suppose que non seulement une assistance mais aussi une protection soient apportées aux victimes d'un conflit armé ou de la violence interne, comme le prévoient le droit et les principes humanitaires. Il faut pour cela respecter un certain nombre de règles, notamment adopter une attitude strictement non discriminatoire à l'égard des victimes et ne pas prendre parti. L'action humanitaire est aussi, de par sa nature, non coercitive car elle ne peut jamais être imposée par la force. Ce sont précisément les principes de la neutralité et de l'indépendance — que des forces armées portant assistance aux victimes peuvent difficilement observer — qui permettent au CICR d'intervenir dans toute situation, quelle qu'elle soit, partout dans le monde. Je suis profondément convaincu que la gestion efficace et complète d'une crise exige que de bonnes relations de travail et un dialogue constructif soient établis entre tous les acteurs concernés. La nécessité d'une approche globale des situations de conflit étant posée, il faut harmoniser les opérations et s'efforcer de créer une synergie. En effet, il n'y a pas de place pour la concurrence quand des vies humaines sont en jeu : il nous incombe à tous, pour le bien de l'humanité, d'adopter une approche concertée de la gestion des conflits et d'agir de façon plus cohérente. Néanmoins, il me faut une fois encore souligner qu'une approche concertée ne signifie pas que les activités humanitaires peuvent être subordonnées à des considérations militaires ou politiques.

Il est donc essentiel, lorsqu'une action sur le terrain est envisagée, de respecter le caractère spécifique de chacune de nos organisations, leurs mandats respectifs et les limites imposées par les règles et les principes qui régissent leurs opérations. Dans les activités humanitaires du CICR, seules les victimes comptent, mais un degré de complémentarité peut exister entre les différents acteurs sur le terrain, dans le cadre des principes que je viens de mentionner.

Mon dernier message est un appel formel à l'OTAN — en soi, en tant que centre de convergence, ou par le biais de ses États membres. L'Alliance doit contribuer à promouvoir le droit international humanitaire et honorer l'obligation qui lui incombe de respecter et de faire respecter cet ensemble de règles, notamment à travers une mise en œuvre adéquate, une application scrupuleuse et au besoin la prise de sanctions pénales. Cela doit également couvrir le respect de l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Respecter le droit international humanitaire, c'est non seulement alléger les souffrances de ceux qui vivent un conflit armé, mais aussi faciliter le rétablissement d'une paix durable.

Le droit international humanitaire évolue en permanence, en partie en raison des progrès rapides de la technologie militaire. L'un de ses principes cardinaux est l'interdiction d'utiliser des armes ou des méthodes qui causent des maux superflus, ou qui frappent sans discrimination à la fois des objectifs militaires et des civils, ou des biens civils. Il comporte aussi des restrictions ou des interdictions plus spécifiques, qui ont été renforcées ces deux dernières années par deux nouveaux instruments, l'un sur les mines antipersonnel, l'autre sur les armes laser aveuglantes. Quoi qu'il en soit, les États doivent se demander si les armes qu'ils possèdent, ou qu'ils envisagent d'acquérir, sont compatibles avec les principes que je viens d'évoquer.

Parmi les armes qui posent problème, permettez-moi de mentionner d'abord les bombes à dispersion et les munitions à base d'uranium appauvri, qui ont été utilisées récemment et dont les effets à long terme sur la population civile exigent un examen minutieux. Une nouvelle génération d'armes, que l'on appelle les armes « non létales », est actuellement mise au point. Ce terme pourrait, à première vue, sembler éminemment humanitaire, mais si on y regarde de plus près, il

apparaît clairement que ces armes seront létales dans certaines circonstances. Certaines ont d'ores et déjà été interdites, et d'autres pourraient ne pas être compatibles avec les principes en vigueur. Le CICR considère que, pour ce qui concerne les règles du droit international humanitaire, il n'est pas possible d'examiner sous une seule étiquette tout un éventail d'armements. Nous encourageons l'OTAN à étudier cette question très attentivement, et à se pencher tout particulièrement sur ses aspects militaires, médicaux et juridiques. Le CICR serait heureux d'engager un dialogue avec l'OTAN sur la question.

Enfin, en ce qui concerne les violations des règles internationales humanitaires, les États ont l'obligation de poursuivre les personnes accusées de crimes de guerre, ou de les livrer pour qu'elles soient traduites en justice. La communauté internationale a créé des tribunaux ad hoc, dont l'un revêt une importance particulière pour l'Europe et pour l'OTAN. Je parle, bien sûr, du Tribunal international pénal pour l'ex-Yougoslavie. Il est de la plus haute importance que tous les États montrent clairement aux criminels de guerre qu'ils seront tenus pour responsables des crimes qu'ils ont commis et qu'ils devront subir les conséquences de leurs actes. En juillet 1998, la communauté internationale adoptait le Statut d'une Cour pénale internationale compétente pour les crimes de guerre, le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et le crime d'agression. J'appelle les 19 États membres de l'OTAN à signer et ratifier ce traité capital. Je sais que certains membres de l'OTAN ont déjà entrepris d'amender leur législation pour préparer la ratification du Statut, et je tiens à les assurer de mon plein soutien.

Ces trois messages — l'applicabilité du droit international humanitaire dans toutes les situations de conflit armé; la complémentarité des approches militaire, politique et humanitaire d'une crise, dans le plein respect de leurs différences; et la responsabilité de l'OTAN vis-à-vis du droit international humanitaire — touchent aux principales préoccupations du CICR dans ses relations futures avec l'OTAN. Vous voulez œuvrer pour la paix et la sécurité, nous voulons aider et protéger les victimes des conflits armés et de la violence interne; nos objectifs respectifs sont compatibles et peuvent être complémentaires. J'appelle donc à un dialogue accru entre l'OTAN et le CICR, car nous pouvons travailler ensemble dans le cadre du droit international.