

Le droit international humanitaire au plan national : impact et rôle des Commissions nationales

La mise en œuvre nationale du droit international humanitaire est un processus permanent, qui nécessite la coopération de divers ministères et/ou autorités nationales. La création de Commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire peut donc constituer, même s'il ne s'agit pas d'une obligation au regard du droit international humanitaire, un moyen efficace d'assurer l'adoption de mesures nationales par les États. Cette idée a été lancée, puis confirmée, par plusieurs recommandations et résolutions adoptées dans le cadre de réunions internationales¹.

En octobre 1996, les Services consultatifs en droit international humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) organisaient une *Réunion d'experts sur les commissions ou autres instances chargées de la mise en œuvre du droit international humanitaire sur le plan national*². Cette réunion visait notamment à élaborer, sur la base de l'expérience acquise, des *Principes relatifs au statut et au fonctionnement des organes nationaux de droit international humanitaire* (ci-après *Principes directeurs*), afin de soutenir les États qui, désireux de s'engager davantage dans la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire, choisiraient de se doter d'un tel organe.

Depuis lors, la situation a évolué : le nombre des Commissions a doublé à travers le monde, celles-ci ont mené de multiples activités, les liens avec le CICR se sont resserrés de par la présence décentralisée des Services consultatifs, des réunions régionales entre Commissions ont été tenues, et le droit international humanitaire a continué, bien évidemment, de se développer.

Pour toutes ces raisons, il semblait important de réunir les représentants des Commissions nationales existant à travers le monde, en particulier pour faire un bilan de leur impact et de leur rôle dans les avancées en matière de mise en œuvre nationale par les États.

C'est ainsi que la *Réunion des représentants des Commissions nationales de droit international humanitaire* s'est tenue à Genève du 25 au 27 mars 2002. Organisée par les Services consultatifs, elle a rassemblé une centaine de représentants de 53 des 62³ Commissions existant à ce jour.

En plus de faire le bilan de l'évolution enregistrée depuis la Réunion d'experts de 1996 ainsi que de l'impact et du rôle des Commissions, la réunion visait à favoriser l'échange d'expériences concrètes, à définir les modalités pratiques d'une coopération directe entre Commissions, et à proposer des outils et des techniques pour soutenir, renforcer ou diversifier l'action des Commissions. Il s'agissait, aussi, dans un autre registre, de débattre de l'opportunité d'établir un système d'échange d'informations sur la mise en œuvre nationale ainsi que de la possibilité d'une participation active des Commissions à un tel système.

Après un tour d'horizon des progrès réalisés par les Commissions dans les différentes régions du monde⁴, trois thèmes centraux ont été examinés en séance plénière ou dans le cadre de groupes de travail : les activités effectives et les perspectives d'action des Commissions ; le renforcement de l'efficacité du travail des Commissions et enfin, les systèmes d'échange d'informations en matière de mise en œuvre nationale.

Activités effectives et perspectives d'action des Commissions

Chaque Commission a ses spécificités, que ce soit dans son fonctionnement, sa structure, sa composition, son « ancienneté », l'étendue de son

¹ Voir notamment : Recommandation V, Groupe d'experts gouvernementaux pour la protection des victimes de la guerre, 23 au 27 janvier 1995 ; Résolution 1, XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 3-7 décembre 1995 (entérinant la recommandation précédente) ; Résolution 1 : Adoption de la Déclaration et du Plan d'action, XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 31 octobre – 6 novembre 1999 (Objectif final 1.3, alinéas 13 et 14) ; Résolution 55/148 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 décembre 2000, Statut des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 et relatifs à la protection des victimes des conflits armés ; Résolution 1771 (XXXI-O/01) de l'Assemblée générale de l'OEA, Promotion et respect du droit international humanitaire.

² C. Pellandini, *Commissions ou autres instances nationales pour le droit international huma-*

nitaire, Rapport de la Réunion d'experts (Genève, 23-25 octobre 1996), CICR, 1997, 130 p.

³ Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bénin, Bolivie, Canada, Cap-Vert, Chili, Colombie, Corée, Côte d'Ivoire, Croatie, Danemark, Égypte, Finlande, France, Gambie, Géorgie, Grèce, Guatemala, Hongrie, Indonésie, Iran, Italie, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizstan, Lesotho, Lituanie, Malawi, Mali, Maurice, Moldavie, Namibie, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, République dominicaine, République slovaque, Royaume-Uni, Salvador, Seychelles, Slovénie, Sri Lanka, Suède, Tadjikistan, Togo, Trinité-et-Tobago, Ukraine, Uruguay, Yémen, Yougoslavie, Zimbabwe.

⁴ Les représentants des Commissions du Lesotho, du Yémen, du Chili, de l'Australie, de la Hongrie et du Bélarus ont été sollicités pour assurer ces présentations.

mandat, ou ses domaines de compétence. Pour tirer parti de cette hétérogénéité, six Commissions⁵ parmi celles disposant d'une expérience pertinente dans les domaines d'activité envisagés ont pu, lors de deux tables rondes, mettre en perspective les préoccupations fondamentales et les nouveaux défis, et ce, à la lumière de leur propre expérience.

La première table ronde a été consacrée aux activités traditionnelles qui constituent, ou devraient constituer, le corps du mandat des Commissions. À cet égard, les questions suivantes ont été débattues : un état des lieux de la mise en œuvre des traités de droit international humanitaire dans le droit national est-il le point de départ obligé du travail des Commissions ? La promotion et la mise en œuvre nationale de la Cour pénale internationale relèvent-elles de la compétence de la Commission nationale de droit international humanitaire ou de celle d'une commission *ad hoc* ? La Commission nationale doit-elle être un acteur ou un catalyseur de la diffusion du droit international humanitaire ?

La seconde table ronde a porté sur les activités moins fréquentes ou plus récentes, qu'elles soient liées au développement du droit international humanitaire (par exemple, en matière d'armes ou de protection des biens culturels en cas de conflit armé) ou à un élargissement du rôle ou du mandat des Commissions (par exemple, celui de faire des recommandations aux autorités en vue de respecter et de faire respecter le droit).

Il ressort de ces tables rondes que la nature des activités menées par les Commissions varie en fonction du travail de mise en œuvre déjà accompli à l'échelon national et qu'il est dès lors difficile d'apporter aux questions posées une réponse qui soit unique et applicable à toutes les Commissions. En revanche, il a été relevé que les Commissions devaient adopter une méthodologie et définir des priorités, ce qui n'exclut pas la prise d'initiatives destinées à donner suite à l'adoption d'un nouveau traité ou à la mise en place d'une politique des autorités nationales.

Renforcer l'efficacité du travail des Commissions

Pour tenter de renforcer l'efficacité du travail des Commissions, il est utile, sur la base de l'expérience que celles-ci ont accumulée, d'identifier

⁵ Les Commissions de l'Égypte, du Pérou, de la Belgique, du Royaume-Uni, de la Suède et du Salvador.

les facteurs d'efficacité ainsi que les éléments permettant de surmonter les obstacles à une action pertinente.

Lors des discussions en groupe de travail, les participants ont été invités à recenser, en prenant les *Principes directeurs* pour fil conducteur, les enseignements concrets et pragmatiques de l'expérience des Commissions. L'exercice a mis en évidence tant la grande diversité des approches que les spécificités de chacune des Commissions en matière de fonctionnement, de structure, de composition, de mandat et d'expérience. L'exercice a été particulièrement malaisé pour certaines Commissions récentes, encore confrontées à des questions liées à leur mise en place, qui ne touchent pas au bilan de leurs activités. Ces échanges ont d'ailleurs confirmé la pertinence des *Principes directeurs* définis à l'issue de la Réunion d'experts de 1996.

Il a été constaté que certains facteurs liés au fonctionnement des Commissions avaient une influence indéniable sur l'efficacité et l'impact de l'action de ces organes. Ce sont, notamment, la composition de la Commission, la méthode de travail utilisée ainsi que les relations de la Commission avec les instances décisionnelles. La coopération directe entre les Commissions et les ressources disponibles, qu'elles soient humaines ou financières, jouent, elles aussi, un rôle essentiel. La communication avec l'extérieur et la visibilité des Commissions au plan national sont des éléments non négligeables, qui contribuent à accroître leur notoriété. Celle-ci concourt à susciter chez les autorités nationales un «réflexe», par lequel la Commission nationale est systématiquement associée à toute question de droit international humanitaire.

De nombreuses expériences ont été compilées et les participants se sont accordés à reconnaître qu'il serait utile d'élaborer un document pratique faisant la synthèse non seulement des meilleures expériences mais aussi des écueils à éviter.

Systèmes d'échange d'informations en matière de mise en œuvre nationale

Contrairement à certains traités internationaux notamment en matière de droits de l'homme ou de droit de l'environnement⁶, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 ne prévoient

6 Pour un aperçu de ces mécanismes, voir E. Kornblum, « Étude comparative de différents systèmes de rapports d'autoévaluation portant

sur le respect, par les États, de leurs obligations internationales », *RICR*, n° 811, janvier-février 1995, pp. 43-78; et n° 812, mars-avril 1995, pp. 155-182.

pas de mécanisme par lequel des rapports nationaux sur les mesures prises par les États pour mettre en œuvre ces instruments seraient évalués. Les seules dispositions faisant référence à un échange d'informations en la matière sont celles qui imposent aux États parties de se communiquer toute information relative à la mise en œuvre nationale de ces textes internationaux⁷. En revanche, d'autres instruments de droit international humanitaire, comme la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses Protocoles⁸, la Convention de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel et sur leur destruction⁹ et le Protocole facultatif de 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés¹⁰ prévoient de tels mécanismes.

Par ailleurs, un système de rapports sur les mesures prises par les États en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire a été mis en place dans le cadre des Nations Unies et de l'Organisation des États américains, à travers l'adoption de résolutions par les Assemblées générales de ces organisations¹¹.

Plusieurs initiatives ont été lancées en vue de créer un nouveau mécanisme qui s'apparenterait à un système d'échange d'informations sur la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire. Toutefois, celles-ci n'ont pas rencontré un écho suffisant jusqu'à présent.

Il a été demandé aux participants, en tant qu'acteurs directs de la mise en œuvre nationale de ce droit, d'émettre un avis sur le rôle actuel et futur des Commissions dans les mécanismes existants, sur l'opportunité de

7 CG I, 48; CG II, 49; CG III, 128; CG IV, 145; PA I, 84.

8 L'art. 26, par. 2 de la Convention prévoit que les États adressent tous les quatre ans un rapport au Directeur général de l'UNESCO. Voir aussi l'art. 30, par. 3 du Protocole II.

9 L'art. 7, par. 2 de la Convention impose aux États de présenter tous les ans au Secrétaire général des Nations Unies un rapport visant à garantir que les dispositions du traité sont respectées.

10 Selon l'art. 8, par. 1 du Protocole, chaque État Partie présente au Comité des droits de l'enfant un rapport contenant des renseignements détaillés sur les mesures qu'il a prises pour donner effet aux dispositions du Protocole, notamment celles concernant la participation et l'enrôlement.

11 Nations Unies, Assemblée générale, Rés. 32/44, Respect des droits de l'homme en période de conflit armé, 8 décembre 1977; Rés. 34/51, 23 novembre 1979; Rés. 37/116, 16 décembre 1982; Rés. 39/77, 13 décembre 1984; Rés. 41/72, 3 décembre 1986; Rés. 43/161, 9 décembre 1988; Rés. 45/38, 28 novembre 1990; Rés. 47/30, 25 novembre 1992; Rés. 49/48, 9 décembre 1994; Rés. 41/155, 16 décembre 1996; Rés. 53/96, 8 décembre 1998; Rés. 55/148, 12 décembre 2000; OEA, Assemblée générale, Rés. 1270 (XXIV-O/94), Promotion et respect du droit international humanitaire; Rés. 1335 (XXV-O/95); Rés. 1408 (XXVI-O/96); Rés. 1503 (XXVII-O/97); Rés. 1565 (XXVIII-O/98); Rés. 1619 (XXIX-O/99); Rés. 1706 (XXX-O/00); Rés. 1771 (XXXI-O/01).

créer un nouveau système et, en cas de réponse affirmative, sur l'implication éventuelle des Commissions nationales dans un tel système.

À quelques rares exceptions, les Commissions ne sont pas impliquées dans la préparation des rapports nationaux requis par les instruments de droit international humanitaire. Les participants ont considéré que les Commissions pourraient, à des degrés divers, s'impliquer davantage. Ainsi, elles pourraient rappeler aux autorités que celles-ci sont tenues de faire rapport, ou contribuer à la préparation de ces rapports, que ce soit en collectant des informations ou en commentant un projet de rapport préparé par les autorités. Dans ce contexte, les participants ont suggéré que les Services consultatifs préparent une fiche technique sur les obligations des États en la matière.

Si la plupart des participants étaient opposés à la création d'un nouveau système institutionnalisé d'échange d'informations sur les mesures nationales de mise en œuvre, ils ont en revanche clairement souligné l'utilité de disposer d'informations supplémentaires sur le travail, les expériences et les réalisations des Commissions. L'échange d'informations devrait en outre offrir aux Commissions des possibilités accrues de contacts les unes avec les autres. Les participants ont insisté également sur le fait que cet échange d'informations devait se faire sur une base informelle et rester flexible.

La réunion n'ayant pas pour objectif l'adoption de recommandations, deux rapports consolidés, fruits de la synthèse des travaux en groupe, ont été soumis aux participants. Le CICR a, quant à lui, tiré les conclusions générales de la réunion¹².

ISABELLE KÜNTZIGER

Conseiller juridique

Services consultatifs

en droit international humanitaire

¹² Les actes de la réunion feront l'objet d'une publication qui sera élaborée par les Services consultatifs.