

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Garantir le respect du droit international humanitaire au niveau national : rôle et impact des commissions nationales de droit international humanitaire

Cristina Pellandini

Cristina Pellandini est cheffe des Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR, qui aident les États à mettre en œuvre le droit international humanitaire au niveau national. Depuis qu'elle a rejoint le CICR en 1984, elle a effectué plusieurs missions pour l'Institution en Amérique latine et en Asie. Elle a également occupé différents postes de conseillère dans les domaines juridique et diplomatique, tant sur le terrain qu'au Siège. En 1995-1996, elle a contribué à la création des Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR.



Depuis l'adoption de la Première Convention de Genève¹ en 1864, le droit international humanitaire (DIH) est devenu un corpus de droit international complexe et en évolution constante. Ses conventions, protocoles et règles coutumières couvrent un vaste éventail de sujets allant de la protection des malades et des blessés, des personnes civiles, des biens de caractère civil, des prisonniers de guerre et des biens culturels, à la restriction ou à l'interdiction du recours à certains types d'armes et méthodes de guerre. Toutes les parties à un conflit armé sont tenues de respecter le DIH applicable, y compris les groupes armés qui prennent part à un conflit armé non international.

1 Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, 22 août 1864.

Aujourd'hui, les Conventions de Genève de 1949 sont universellement reconnues et les protocoles additionnels de 1977 jouissent d'une acceptation de plus en plus large². En revanche, d'autres instruments du DIH ne sont pas encore universellement reconnus. En outre, la reconnaissance d'instruments internationaux n'est que la première (quoique cruciale) étape du processus de mise en œuvre des protections juridiques qu'ils contiennent. Les États parties doivent ensuite se conformer aux obligations fixées par ces instruments³ dérivant du droit international humanitaire coutumier et, pour que les règles du DIH soient effectives en temps de conflit armé, ils doivent mettre en place un certain nombre de mesures internes en temps de paix. Il s'agit notamment d'établir un cadre juridique garantissant : la compréhension et le respect de ces règles par les autorités nationales, les organisations internationales, les forces armées et les autres porteurs d'armes ; la mise en place de mesures législatives et pratiques pertinentes ; le respect des normes de DIH applicables pendant un conflit armé ; la prévention des violations de ce corpus de droit et, si de telles violations se produisent, la condamnation de leurs auteurs. Il est de la responsabilité des États de veiller au plein respect du DIH. Cette responsabilité est très clairement exposée dans l'article 1^{er} commun aux quatre conventions de Genève, selon lequel les États parties s'engagent à « respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances⁴ ».

Une volonté politique véritable est la condition essentielle au respect des protections prévues par le DIH en situation de conflit armé. Cependant, la seule volonté politique ne suffit pas. Celle-ci doit se traduire par des mesures législatives et réglementaires, des doctrines et d'autres mécanismes visant à créer un système qui permettra d'assurer que le droit est respecté et que les violations recevront un traitement approprié. Une bonne coordination entre toutes les entités étatiques, les ministères, les forces armées et la société civile, est la condition *sine qua non* d'un système efficace.

Les autorités nationales sont donc confrontées à un défi de taille. La pertinence-même du DIH est remise en cause par la nature des conflits armés d'aujourd'hui. À cela s'ajoute la complexité de la situation à laquelle les États sont confrontés (des programmes politiques et des priorités législatives incompatibles,

2 Pour connaître le statut actuel des ratifications de tous les instruments de DIH et autres instruments connexes, voir <https://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreatiesByTopics.xsp> (toutes les références Internet ont été consultées pour la dernière fois en juin 2016).

3 Voir la Convention de Vienne sur le droit des traités.

4 Voir la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 75 RTNU 31 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 1 ; la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949, 75 RTNU 85 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 1 ; la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 1 ; la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 1 ; le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977, 1125 RTNU 3 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 1.1. Pour une analyse de l'obligation de « respecter et de faire respecter », voir l'article de Knut Dörmann et José Serralvo intitulé « *L'article 1 commun aux Conventions de Genève et l'obligation de prévenir les violations du droit international humanitaire* » dans le présent numéro de la *Sélection française* de la Revue.

des ressources financières et humaines limitées), qu'ils soient ou non parties à un conflit armé. Dans ces circonstances, un nombre croissant d'États⁵ a reconnu l'utilité de créer un groupe d'experts, souvent appelé « commission nationale de DIH » ou « commission nationale pour le DIH », qui soit chargé de coordonner les activités dans le domaine du DIH. Dans de nombreux cas, ce groupe d'experts tient lieu d'organe consultatif interministériel et pluridisciplinaire sur les questions liées au DIH pour les autorités politiques et militaires. Il y a vingt ans, la création de ces commissions avait été encouragée par la 26^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, laquelle relayait les conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de guerre quant à l'utilité de tels mécanismes⁶. Les tendances récentes valident cette initiative.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), par l'intermédiaire de ses Services consultatifs en DIH, aide les États qui souhaitent créer une commission nationale de DIH et est en contact régulier avec les commissions existantes. Le CICR soutient ces commissions en leur offrant des conseils juridiques spécialisés et des formations, en renforçant leurs capacités et en mettant à leur disposition une assistance technique⁷. S'inspirant des bonnes pratiques des commissions nationales existantes, les Services consultatifs du CICR ont élaboré des outils spéciaux pour faciliter et harmoniser le travail des commissions et les relations entre elles⁸. Ils organisent également des réunions avec les représentants de commissions nationales de différents pays afin d'évaluer leurs résultats, d'analyser les difficultés auxquelles elles sont confrontées et de faciliter le partage d'expérience. Les Services consultatifs encouragent les échanges et la coopération entre pairs, en particulier entre les commissions d'une même région, qui ont souvent la même langue et des traditions juridiques en commun, et qui sont confrontées aux mêmes situations et difficultés.

Le travail et le bilan des commissions nationales de DIH de Belgique, du Pérou et du Mexique sont examinés en détail dans cet article. Leur réussite démontre que les commissions nationales peuvent être efficaces si elles sont composées des bonnes personnes et ont à leur disposition les ressources humaines et financières nécessaires. Elles contribuent à créer un environnement qui favorise la mise en œuvre

5 Actuellement 107 ; voir le tableau des commissions nationales de DIH existantes en suivant le lien : <https://www.icrc.org/fr/document/tableau-des-commissions-et-autres-instances-nationales-de-droit-international-humanitaire>.

6 « Commission I : Victimes de la guerre et respect du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78, n° spécial 817, 1996, p. 38 ; voir également : Réunion du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre : recommandations », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 77, n° 811, 1995, p. 36 et s.

7 Pour en savoir plus sur les commissions nationales de DIH, voir le rapport du CICR intitulé « Prévenir et réprimer les crimes internationaux : vers une approche "intégrée" fondée sur la pratique nationale », Rapport de la troisième réunion universelle des Commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, réf. 4138, 29 octobre 2013, p. 71 et s., disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/publication/4138-prevenir-et-reprimer-les-crimes-internationaux-vers-une-approche-integree-fondee>.

8 Voir CICR, « Principes relatifs au statut et au fonctionnement des organes nationaux pour le droit international humanitaire » et CICR, « Conseils pratiques du CICR pour faciliter le travail des Commissions nationales de droit international humanitaire », qui les complètent. Ces deux documents sont disponibles sur : https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/guiding_principles_national_committees.htm et sur : https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/conseils_pratiques.pdf.

et le respect du DIH et d'autres normes internationales pertinentes ; elles aident leurs gouvernements respectifs à se conformer à leurs engagements en vertu du DIH et à atteindre les objectifs des politiques engagées dans ce domaine. Les exemples choisis montrent aussi comment le rôle et la mission des commissions nationales ont évolué avec le temps. Les commissions nationales sont peu à peu devenues partie intégrante de la structure gouvernementale de leur pays et ont acquis une fonction consultative reconnue pour ce qui est de la mise en œuvre de toutes les normes qui concernent la protection des personnes et des biens affectés par la violence, ainsi que sur *toutes les questions* liées au DIH, au-delà même de la simple adoption de mesures de mise en œuvre nationales.

La réussite de ces trois commissions nationales tient à plusieurs éléments. Leur composition en est un ; dans le cas de la Belgique, le rôle joué par la Société nationale de la Croix-Rouge a été déterminant. L'entité gouvernementale à laquelle la commission est rattachée en est un autre, comme le montre l'exemple du Pérou. Enfin, les statuts de la commission, ses procédures de travail (dans le cas du Mexique, le plan de travail annuel et l'obligation de rendre des comptes au Président de la République) et ses activités thématiques concrètes sont également des facteurs de réussite.

La **Belgique** fait partie des premiers États à avoir créé une structure spéciale pour la mise en œuvre du DIH, peu après son adhésion aux Protocoles additionnels de 1977. Initialement, la mission de la Commission interministérielle de droit humanitaire belge avait une portée limitée. Il s'agissait d'identifier et de coordonner l'élaboration et l'adoption des mesures nationales nécessaires pour permettre à la Belgique de respecter ses obligations au titre des Conventions et des Protocoles. Au fil des années, la Commission s'est transformée en un comité technique spécialisé dans le DIH et en un organe gouvernemental consultatif permanent contribuant activement aux objectifs de la Belgique en matière de DIH et à sa diplomatie humanitaire. Son approche structurée et méthodique de la mise en œuvre du DIH, ses efforts continus pendant près de trois décennies et son vaste éventail d'activités lui ont valu une reconnaissance tant nationale qu'internationale et ont été source d'inspiration pour de nombreux autres pays.

Parmi les nombreuses activités menées par cette commission, deux sont particulièrement dignes d'intérêt car elles ouvrent de nouvelles voies. La première activité a été d'identifier 43 mesures nécessaires au niveau national pour que le pays puisse remplir les obligations imposées par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels. Cet effort, mené avec le soutien de groupes de travail, a permis de définir les types de mesures nécessaires, le ministère responsable et leurs implications financières. Ceci a également débouché sur la publication, en 1997, d'une précieuse collection de documents à l'occasion de son dixième anniversaire ; cet outil pratique a été largement diffusé et consulté par de nombreuses autres commissions nationales de DIH et des experts nationaux⁹. Dans le cadre de sa fonction consultative

9 Voir le site web de la Commission interministérielle de droit humanitaire : <http://cidh.be/fr/activites%20de%20la%20CIDH>.

auprès du gouvernement fédéral, la Commission, elle-même, s'appuie sur la liste des mesures nécessaires pour rédiger des propositions sur des questions de DIH précises à soumettre au ministre concerné.

La répression des violations du DIH constitue un autre élément innovant du travail de la Commission. Les études qu'elle a menées et les lois qu'elle a rédigées ont été décisives dans l'adoption de la loi de 1993 relative aux poursuites pénales contre les auteurs de violations graves des conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels : le premier texte législatif, complet et autonome, consacré à cette question et adopté par un pays doté d'un système de droit civil. Cette loi a servi de modèle à de nombreux autres États. La Commission a aussi joué un rôle très important en tant que comité consultatif national pour la protection des biens culturels institué par la Convention de 1954 et ses Protocoles de 1954 et de 1999. Son action dans ce domaine pourrait aussi être source d'inspiration pour d'autres pays.

La réussite la plus remarquable de la Commission nationale du Pérou pour l'étude et la mise en œuvre du DIH tient à sa place dans la structure gouvernementale. Suite à sa création en 2001, elle a été progressivement intégrée au pouvoir exécutif avant de devenir, en 2013, l'organe consultatif officiel du pouvoir exécutif pour l'élaboration de politiques publiques, de programmes, de projets, de plans d'action et de stratégies sur toutes les questions ayant trait au DIH. En outre, le secrétariat technique de la Commission étant dirigé par la Direction générale aux droits de l'homme du ministère de la Justice, qui est officiellement chargée de promouvoir et de superviser les activités liées aux droits de l'homme et au DIH au Pérou, la Commission dispose de ressources humaines et financières supplémentaires pour mener ses actions. La Commission du Pérou a obtenu un certain nombre de résultats importants dans ses deux domaines d'activité stratégiques. On relève notamment : l'adhésion du Pérou aux instruments de DIH et leur intégration au droit national ; la promotion de l'adoption de mesures spéciales de mise en œuvre nationale, parmi lesquelles une analyse de la législation nationale visant à repérer des lacunes (notamment en ce qui concerne la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé ou de situation d'urgence), et l'élaboration de projets de loi relatifs à des questions telles que l'interdiction de recruter des enfants dans l'armée, l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre, la répression des crimes de guerre et autres crimes internationaux, et l'élaboration de programmes de formation en DIH pour le secteur public.

La Commission du Pérou a acquis une visibilité et une reconnaissance nationales grâce à la coordination de ses activités de formation professionnelle. Les plus importantes ont notamment été les neuf formations « Miguel Grau » sur le DIH, dispensées chaque année depuis 2006. Elles ont été conçues principalement à l'intention des représentants des pouvoirs publics, à savoir des fonctionnaires, des magistrats et professionnels du droit, des membres des forces armées et de la police. La Commission a également coordonné une série de formations plus spécifiques sur des sujets tels que la protection des biens culturels en cas de conflit armé et la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour pénale internationale. Enfin, il est important de souligner le rôle joué par la Commission au regard de l'obligation du Pérou d'établir des rapports de mise en œuvre. À de nombreuses

reprises, elle a coordonné l'élaboration de rapports officiels sur des questions ayant trait au DIH et/ou au droit international des droits de l'homme, notamment des rapports demandés par l'Assemblée générale des Nations Unies (par exemple, sur les protocoles additionnels de 1977), l'Organisation des États américains (par exemple, sur les disparus et la mise en œuvre du DIH au niveau national), le Comité des disparitions forcées et les « Procédures spéciales » du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

La Commission interministérielle sur le DIH du **Mexique**, créée en 2009, est désormais reconnue comme l'organe gouvernemental en charge des questions liées au DIH. Elle a réussi à étendre le dialogue et le discours sur le DIH au-delà de la sphère traditionnelle de la politique étrangère pour les intégrer à celle de la politique interne et du débat législatif. La Commission a prouvé son utilité en sensibilisant davantage le gouvernement mexicain à la pertinence du DIH et en clarifiant des incertitudes et des malentendus à propos du DIH au sein des autorités gouvernementales. Elle a montré sa valeur ajoutée en tant que plateforme de discussion et de coordination des questions liées au DIH, a réussi à progressivement amener dans le débat des sujets considérés comme sensibles au Mexique, et a contribué à combler le fossé entre les secteurs civil et militaire. En tant qu'organe consultatif technique permanent du pouvoir exécutif fédéral, elle a prouvé son efficacité en contribuant à la diffusion et à la mise en œuvre du DIH au niveau national et en aidant à définir les positions et la politique étrangère du Mexique sur les questions relatives au DIH. Les représentants des quatre institutions qui sont membres permanents de la Commission assurent sa présidence pour une durée d'un an à tour de rôle ; ainsi, chaque institution assume la responsabilité d'atteindre les objectifs fixés. La continuité du travail de la Commission est assurée grâce à un secrétariat technique permanent. Le travail de la Commission est guidé par son programme annuel et fait l'objet de rapports annuels remis au Président de la République. Ses résultats concrets, tels que l'adoption de la loi concernant l'utilisation et la protection du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge en mars 2014, ont rapidement fait de cette commission l'une des plus dynamiques de la région.

De toute évidence, ces trois commissions nationales ont eu un impact positif sur la mise en œuvre du DIH au niveau national, sur son intégration dans le droit et la procédure internes, ainsi que sur le souci de se conformer à ce droit dans leur pays ; elles ont aidé leurs États respectifs à promouvoir le DIH et à le faire respecter.

Au-delà des spécificités propres à chaque pays, les trois commissions nationales mentionnées ci-dessus ont en commun des caractéristiques qui semblent avoir contribué à leur réussite. Par exemple, dans les trois cas, les commissions ont la composition, les ressources et la structure opérationnelle nécessaires pour accomplir leur mission et assurer la continuité de leur travail. Toutes possèdent un secrétariat permanent (ou un secrétaire désigné) et traitent les questions spécifiques à l'aide de groupes de travail. Chaque commission a su imposer son rôle d'organe consultatif spécialisé au travers de diverses activités, telles que l'analyse de questions isolées et la rédaction de projets de loi, l'accueil de conférences internationales et la représentation de leur gouvernement lors de celles-ci, ainsi que l'élaboration de rapports obligatoires au nom de leur gouvernement. Souvent, ces activités s'imbriquent dans les objectifs

de politique étrangère et intérieure de chacun des trois États et répondaient à des engagements internationaux spécifiques.

Ces trois commissions nationales ont gagné en visibilité et en reconnaissance grâce à leurs activités de formation et de diffusion en DIH ciblées vers des entités gouvernementales clés de leur pays. Ces commissions ont également réussi à faire partie intégrante de la structure gouvernementale de leur État et ont développé une fonction consultative reconnue pour leur gouvernement.

De nombreuses autres commissions nationales ont certainement obtenu un succès comparable à celui des commissions décrites ci-dessus. Elles pourraient aussi faire l'objet d'études de cas sur ce qui peut fonctionner au niveau national dans le cadre de l'effort continu pour bâtir un système efficace afin d'améliorer la conformité au SIH et d'organiser la répression des violations.