

Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge

Autor(en): **Hankins, Stéphane J.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **172 (2006)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-70325>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge ...

... en matière de promotion du droit international humanitaire dans l'ordre juridique national des États

Le droit international humanitaire, également appelé droit de la guerre, établit des règles précises qui visent à limiter les effets des conflits armés. Il protège en particulier les personnes qui ne participent pas ou ne prennent plus part aux hostilités et fixe des limites aux méthodes et moyens de guerre. Le droit humanitaire est un ensemble de règles universellement reconnues et ses principaux traités sont aujourd'hui acceptés par un nombre toujours croissant d'États. Ainsi, les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire, sont aujourd'hui acceptées par la quasi-totalité des États membres de la communauté internationale. La grande majorité de leurs dispositions sont en outre considérées comme faisant partie du droit international coutumier.

Stéphane J. Hankins*

Toutefois, l'adhésion aux traités de droit humanitaire ne constitue qu'une première étape. Des efforts doivent être consentis pour mettre en œuvre cette branche du droit et en traduire les règles dans les faits.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en sa qualité de *gardien* du droit international humanitaire et dans l'accomplissement du mandat qui lui est conféré par les Conventions de Genève, mène aujourd'hui une action de soutien auprès des États afin de promouvoir la mise en œuvre nationale du droit humanitaire.

Qu'est-ce que la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire ?

La mise en œuvre du droit international humanitaire recouvre l'ensemble des mesures qui doivent être prises au niveau de l'ordre juridique national et de la pratique des États afin d'assurer le plein respect de cette branche du droit et de ses normes. En effet, il n'est pas seulement nécessaire d'appliquer et de respecter ces règles lorsque les combats ou les hostilités actives ont débuté: il importe également d'adopter certaines mesures, en temps de paix comme en temps de guerre, pour s'assurer que:

■ toute personne concernée, civile ou militaire, connaît les règles du droit humanitaire et est en mesure de les respecter;

*Stéphane J. Hankins est membre de la Division juridique du CICR et Conseiller juridique des Services consultatifs en droit humanitaire. De 1995 à 2004, il a exercé les fonctions de conseiller juridique régional auprès des Délégations régionales du CICR à Moscou, Budapest, Bangkok et Kuala Lumpur.

■ les structures, les dispositions administratives et le personnel nécessaires à l'application du droit humanitaire sont en place;

■ tout est fait pour prévenir les violations du droit humanitaire et, le cas échéant, pour les réprimer.

De telles mesures sont essentielles pour que le droit international humanitaire soit effectivement appliqué et requièrent le plus souvent des activités de prévention ou de préparation.

À qui incombe cette mise en œuvre ?

Tous les États ont l'obligation d'adopter et d'appliquer des mesures de mise en œuvre du droit humanitaire. Celles-ci peuvent être prises par un ou plusieurs ministères, par les organes législatifs, les tribunaux, les forces armées ou d'autres instances étatiques.

Les organisations professionnelles et éducatives, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant Rouge ou d'autres organisations de secours volontaires peuvent elles aussi être appelées à jouer un rôle en la matière.

De plus, des mécanismes et des mesures sont prévus sur le plan international. Par exemple, conformément à l'article 90 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève, la Commission internationale d'établissement des faits a vu le jour, et les États sont invités à en reconnaître la compétence et à recourir à ses services. Des tribunaux internationaux ont eux aussi été constitués pour juger les violations commises dans les conflits de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. Enfin, une cour pénale internationale a été créée par le Statut de Rome adopté en 1998 et est depuis peu opérationnelle.

Il n'en demeure pas moins que la responsabilité première de la mise en œuvre du droit international humanitaire incombe au premier chef aux États et que ce sont eux qui doivent en priorité agir au niveau de leurs ordres juridiques respectifs.

Que doivent faire les États ?

Les instruments du droit humanitaire – parmi lesquels les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 relatifs à la protection des victimes des conflits armés – énoncent un ensemble de mesures qui doivent être prises par les États. Selon ces traités, les mesures de mise en œuvre sont très diversifiées et les obligations incombant aux États parties comprennent:

1. les traductions de ces Conventions et Protocoles dans les langues nationales et leur communication aux autres États parties par l'intermédiaire du dépositaire ou, pendant les hostilités, par l'entremise des puissances protectrices;

2. la diffusion aussi large que possible de leur contenu, tant au sein des forces armées qu'auprès de la population, et ce, surtout dans le cadre des programmes d'éducation menés dans les écoles et les universités;

3. la répression de toutes les violations définies comme telles dans les instruments mentionnés ci-dessus et, en particulier, l'adaptation de la législation pénale afin de punir les crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire;

4. l'identification, la signalisation et la protection des personnes, des biens et des lieux protégés;

5. l'adoption de mesures visant à prévenir tout abus des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge et des autres signes distinctifs;

6. la reconnaissance des garanties fondamentales et judiciaires pour les personnes protégées en période de conflit armé ;

7. la nomination et la formation de personnes qualifiées en droit international humanitaire et de conseillers juridiques au sein des forces armées;

8. l'établissement d'une réglementation relative à:

■ la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et d'autres sociétés de secours volontaires;

■ l'organisation des services de protection civile ;

■ la mise en place d'un bureau national de renseignements et d'un service d'enregistrement des tombes;

9. la prise en considération du droit international humanitaire dans l'emplacement des sites militaires, ainsi que dans la mise au point de nouveaux types d'armements et dans l'adoption de tactiques militaires;

10. la création, si nécessaire, de zones sanitaires et de sécurité, de zones neutralisées et de zones démilitarisées.

Ce sont là les principales mesures nationales de mise en œuvre requises en vertu des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels.

Il va de soi que les autres instruments de droit international humanitaire requièrent eux aussi de la part de chaque État partie l'adoption de mesures nationales dans leur ordre juridique et dans leur pratique. Il en est ainsi par exemple de la Convention de la Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 et de ses deux Protocoles, du Traité d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction des mines anti-personnel, du Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998, ou bien encore du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés adopté en l'an 2000. Les domaines concernés par la mise en œuvre sont ainsi très divers, qu'il s'agisse de la protection des personnes, de la réglementation ou de l'interdiction de certains moyens de combat ou de certaines armes, ou de la coopération avec les juridictions internationales telles que la Cour pénale internationale.

Comment ces mesures peuvent-elles être mises en place ?

Une planification scrupuleuse et des consultations régulières sont indispensables pour assurer l'application effective du droit international humanitaire. De nombreux États ont ainsi choisi de créer à cette fin une commission nationale ou des organes similaires qui, pour la plupart, regroupent l'ensemble des ministères nationaux concernés, des experts, des organisations non gouvernementales nationales ou des organismes professionnels et autres, et ont des responsabilités ou des compétences en matière de mise en œuvre.

D'une manière générale, ces organes se sont révélés être des moyens efficaces et précieux pour promouvoir la mise en œuvre sur le plan national. Dans certains pays, la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge peut elle aussi offrir une assistance dans ce domaine. Il existe aujourd'hui quelque 70 commissions nationales, dont près de 25 mises en place par des États européens.¹ Au moment de la rédaction du présent article, les autorités suisses sont engagées dans un processus de consultation en vue d'établir une telle commission nationale.

Quel rôle pour le CICR dans le cadre de son mandat de gardien du droit international humanitaire ?

La promotion des mesures nationales de mise en œuvre est depuis longtemps une préoccupation du CICR et a souvent été inscrite à l'ordre du jour des conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. Ainsi, pour donner suite à une résolution adoptée par la XXV^e Conférence internationale en 1986 et consacrée aux «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire», le CICR a pris l'initiative de s'adresser aux gouvernements des États parties aux quatre Conventions de Genève en vue de l'adoption de telles mesures.²

D'autres résolutions sur le même thème ont ensuite été adoptées par la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre réunie à Genève en 1993³ et la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1995.⁴ Ces résolutions recommandaient au CICR de créer une nouvelle structure au sein de sa Division juridique pour soutenir les efforts des États dans la mise en œuvre du droit humanitaire. Cela a donné naissance aux Services consultatifs en droit international humanitaire, qui ont pour tâche de fournir assistance et conseils aux gouvernements dans ce domaine.

Structure des Services consultatifs

Les activités des Services consultatifs ont réellement commencé au début de 1996 et représentent aujourd'hui un élément central du dialogue et de la diplomatie humanitaire du CICR auprès des États et auprès des organisations internationales et régionales concernées. Axés principalement sur les conseils juridiques et techniques aux gouvernements, les Services consultatifs complètent les autres efforts déployés par le CICR pour mieux faire respecter le droit international humanitaire, notamment par ses activités de longue date dans le domaine de la diffusion et de la promotion de cette branche du droit.

Les Services consultatifs ont pour vocation d'encourager et de soutenir les gouvernements en leur soulignant la nécessité de prendre des mesures de mise en œuvre, en leur fournissant des conseils spécialisés et en encourageant l'échange d'informations et de données d'expériences entre les gouvernements eux-mêmes. Dans tous les cas, ces services tiennent compte à la fois des besoins spécifiques des États et de leurs systèmes politiques et juridiques respectifs.

Cette démarche se reflète dans la structure décentralisée des Services consultatifs, qui disposent d'une équipe au siège à Ge-

nève et d'un réseau de juristes affectés aux différentes délégations régionales du CICR sur tous les continents.⁵

Mesures nationales

L'action des Services consultatifs porte sur toutes les mesures juridiques et administratives que les États doivent prendre, ou sont invités à prendre, pour remplir leurs obligations découlant du droit international humanitaire, et ce, qu'ils soient ou non parties à un conflit armé.

Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 énoncent une série de mesures nationales que les États doivent prendre aussi bien en temps de paix qu'en période de conflit armé. Certaines requièrent la mise en place d'une législation, tandis que d'autres peuvent, selon le système juridique en vigueur, être appliquées par le biais de règlements ou de dispositions administratives.

Promouvoir la mise en œuvre du droit humanitaire

Les activités des Services consultatifs sont diverses: contacts bilatéraux suivis avec les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires compétentes des États, organisation de manifestations régionales sur différents thèmes prioritaires, élaboration et

¹Pour une liste complète des Commissions nationales de DIH et pour des informations plus détaillées quant à leur composition et à leurs travaux, voir sur le site internet du CICR «<http://www.gva.icrc.priv/Web/fre/sitefre0.nsf/iwpList371/D68EC5911D3CF323C1256D4E0056439D>».

²Voir «Mesures Nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire: Résolution de la XXV^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1986): Démarches écrites du Comité International de la Croix-Rouge», CICR, Genève, Octobre 1991; «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire: Nouvelle démarche du CICR», *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, No. 770, Mars-Avril 1988, pp. 127-145.

³Voir «Déclaration finale de la Conférence», Section II, paragraphe 5; publié dans la *RICR*, No. 803, Septembre-Octobre 1993, pp. 401-405.

⁴«Droit international humanitaire: Passer du droit à l'action», rapport présenté par le CICR, en consultation avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sur le suivi de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, *RICR*, No. 818, Mars-Avril 1996, pp. 204-234.

⁵A la fin de l'année 2005, les Services consultatifs comportent une équipe de quatre conseillers juridiques permanents basés auprès du siège du CICR à Genève, ainsi qu'un réseau de conseillers juridiques régionaux rattachés auprès de différentes Délégations régionales du CICR sur le terrain (Abidjan, Budapest, Le Caire, Kuala Lumpur, Mexico, Moscou, New-Delhi, Pretoria, et Sydney).

mise à disposition d'une documentation spécialisée consacrée aux différents traités de droit humanitaire et aux divers aspects de leur mise en œuvre dans l'ordre juridique national. Les Services consultatifs s'emploient en outre à instaurer un dialogue et une coopération avec des organisations internationales et régionales afin de promouvoir le droit humanitaire et sa mise en œuvre dans le cadre de programmes de coopération et de processus d'intégration régionaux (ainsi par exemple, le CICR et ses Services consultatifs entretiennent-ils un dialogue régulier et suivi avec l'UNESCO, l'Organisation des États américains, l'Union africaine, et le *Commonwealth*, entre autres). Il est important aussi de mentionner le rôle moteur des Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge auprès des autorités de leurs pays respectifs dans le déploiement et la réussite de ces activités.

À ce propos, l'action des Services consultatifs peut aller d'un appui général à des conseils détaillés quant à l'adoption d'une législation spécifique, ou bien encore des activités d'enseignement et de formation à l'intention des juges et du personnel judiciaire. Grâce à leur centre de documentation et la mise en place d'une banque de données sur les législations nationales de mise en œuvre, les Services consultatifs peuvent ainsi fournir un soutien souvent déterminant.

Il convient également de relever le dialogue établi par le CICR et ses Services consultatifs avec les représentations diplomatiques de la Suisse dans différents pays ou régions où la Suisse, en qualité d'État dépositaire des Conventions de Genève, peut exercer une influence décisive. Il en est ainsi, notamment, d'activités menées en vue de la promotion des Protocoles additionnels de 1977 auprès d'États non parties ou d'activités de soutien à la traduction ou à la publication des Conventions de Genève et de leurs Protocoles dans la langue nationale d'un État.

⁶Pour une vue d'ensemble des problématiques liées aux Personnes disparues, voir le Numéro spécial de la Revue Internationale de la Croix-Rouge, RICR, n° 848, 2002, accessible sur le site internet du CICR: http://www.gva.icrc.priv/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/section_review_2002_848.

⁷ Voir <http://www.gva.icrc.priv/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList74/D5A967A1D072FB15C1256EC400357D7D>.

⁸ Voir «Les origines du comportement en temps de guerre: comprendre et prévenir les violations du DIH», publication CICR, 2004: <http://www.gva.icrc.priv/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList74/D5A967A1D072FB15C1256EC400357D7D>.

⁹ Pour de plus amples informations sur les Services consultatifs du CICR en droit humanitaire, voir: http://www.gva.icrc.priv/web/fre/sitefre0.nsf/iwpList2/Humanitarian_law:National_implementation?OpenDocument.

Les priorités des Services consultatifs du CICR

Concernant les priorités des Services consultatifs en matière de promotion des mesures nationales de mise en œuvre, elles ont évolué au fil des années et varient parfois selon les contextes. Citons à titre d'exemple:

– les activités de soutien technique à l'adoption par les États d'une législation complète relative à l'utilisation et à la protection de la croix rouge ou du croissant rouge, et d'autres signes d'identification reconnus par le droit humanitaire. Dans cette perspective, le CICR et ses Services consultatifs ont élaboré une législation modèle qui est proposée aux États souhaitant renforcer leur droit national en la matière. À cet égard, la récente adoption, le 7 Décembre 2005 d'un troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, qui reconnaît un nouvel emblème jouissant d'un statut juridique équivalent aux autres emblèmes reconnus de la croix rouge et du croissant rouge, représente l'occasion pour les États de procéder à un réexamen complet et à une adaptation de leur législation nationale;

– la promotion du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et de législations nationales de mise en œuvre du Statut, par rapport à la fois aux obligations de coopération avec la Cour et à l'incorporation éventuelle dans la législation pénale nationale, civile ou/et militaire, des crimes prévus dans le Statut;

Il sera noter à cet égard que l'adoption du Statut de Rome et les processus nationaux de mise en œuvre de cet instrument fournissent aujourd'hui une occasion unique de rappeler aux États leurs obligations conventionnelles préexistantes de répression nationale des violations du droit humanitaire, telles que celles-ci leur incombent en vertu des Conventions de Genève, de leurs Protocoles additionnels et d'autres traités de droit humanitaire. Aussi, ce domaine d'activité des Services consultatifs s'intègre-t-il aujourd'hui dans le cadre d'une réflexion globale du CICR quant à la portée véritable des mécanismes de sanction des violations du droit humanitaire dans le cadre d'une stratégie de prévention et de dissuasion des crimes de guerre sur le terrain des conflits armés;

– l'adoption dans l'ordre juridique des États de mesures nationales visant à prévenir les disparitions dans les situations de conflit armé ou de violence interne et à garantir le droit des familles de connaître le sort de leurs proches. Cette action s'inscrit dans le cadre d'un suivi des engagements pris par les États à la Conférence internationale d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux, qui s'est tenue à Genève en février 2003,⁶ et de l'Agenda pour l'ac-

tion humanitaire, adopté par la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en décembre 2003.⁷ Lesdits engagements prévoient en effet que les États sont tenus de réexaminer et, le cas échéant, d'adapter leur ordre juridique national pour tenir compte des obligations découlant du droit international humanitaire afin de prévenir les disparitions et d'assurer la protection des personnes portées disparues et de leurs familles;

– enfin, l'incitation des Services consultatifs à créer des structures nationales interministérielles chargées de coordonner les activités nationales en matière de mise en œuvre. Au moment de la rédaction du présent document, le CICR est informé d'un projet élaboré à l'initiative du Département fédéral des Affaires étrangères en vue de la création d'une commission nationale suisse pour le droit humanitaire.

Conclusions

La mise en œuvre nationale du droit international humanitaire est, à n'en pas douter, un exercice de longue haleine pour les autorités nationales d'un État. C'est néanmoins une entreprise essentielle si l'on veut que cette branche du droit soit pleinement respectée sur le terrain des conflits armés.

En 2001, le CICR a lancé une étude sur le comportement des combattants et des porteurs d'armes en temps de guerre.⁸ Cette étude avait notamment pour objet d'explorer les facteurs décisifs qui amènent les combattants et porteurs d'armes en situation de guerre à violer – ou à respecter – le droit humanitaire. Les conclusions étaient claires: le contexte de guerre conduit inéluctablement au *désengagement moral* des combattants et, par conséquent, à des violations du droit international humanitaire. On ne peut pas attendre un comportement conforme aux règles humanitaires sans que deux conditions soient remplies: d'une part, un encadrement adéquat des forces armées et des ordres stricts et, d'autre part, la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel comportant en particulier un système complet et efficace de sanction pénale ou disciplinaire.

La réalisation de ces conditions incombe au premier titre aux États et à leurs autorités nationales, civiles et militaires. Cela passe également par une mise en œuvre totale des normes du droit international humanitaire dans l'ordre juridique national et la pratique des États. Le CICR et ses Services consultatifs continueront à déployer leurs efforts dans ce sens.⁹ ■