Document généré le 12 oct. 2024 03:39

Études internationales

# Le rôle du CICR dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire

Ariane Sand-Trigo

Volume 23, numéro 4, 1992

Le droit international humanitaire (droit international des conflits armés)

URI : https://id.erudit.org/iderudit/703083ar
DOI : https://doi.org/10.7202/703083ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Sand-Trigo, A. (1992). Le rôle du CICR dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire. *Études internationales*, *23*(4), 745–772. https://doi.org/10.7202/703083ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1992

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

# Le rôle du CICR dans la mise en œuvre du droit international humanitaire

Ariane SAND-TRIGO*

Dans l'opinion du grand public, l'action du Comité international de la Croix-Rouge se limite bien souvent à l'aide sur le terrain et cette perception est compréhensible dans la mesure où la presse, et les médias en général, insistent particulièrement sur cet aspect.

Cependant, cette action d'assistance n'est que l'un des moyens par lesquels le CICR cherche à réaliser son objectif: «atténuer les souffrances et protéger les êtres humains lors d'un conflit armé qu'il soit international ou non».

En effet, le CICR voue une grande partie de ses efforts à la mise en œuvre et au développement du droit international humanitaire (DIH), s'efforçant ainsi d'apporter une protection plus efficace aux victimes.

Loin d'être la création du DIH, le CICR est, tout au contraire, à l'origine de ce dernier, de même qu'il contribue largement à son application et à son développement. Or, il s'agit là d'une tâche de grande envergure compte tenu du nombre d'acteurs sur la scène internationale et de la complexité croissante des conflits armés contemporains.

Nous verrons tout au long de cet article que le rôle du CICR dans ce domaine est de taille, puisqu'il s'avère être le principal organisme de mise en œuvre du droit international humanitaire.

## I – Le CICR à l'origine du DIH

Bien souvent, l'ouvrage d'Henry Dunant «Un souvenir de Solférino» est uniquement associé à la création de la Croix-Rouge. Or, ce n'est là qu'un des aspects de l'œuvre de Dunant qui souhaitait bien «la consti-

* *Membre de la Délégation du CICR auprès des Nations Unies, New York.*
*Revue Études internationales, volume XXIII, n° 4, décembre 1992*

tution dans chaque pays en temps de paix d'une société de secours volontaire qui se prépare à aider le service de santé en temps de guerre», mais, également que les États ratifient «un principe conventionnel et sacré qui assurerait une protection juridique aux hôpitaux militaires et au personnel sanitaire».

En effet, c'est à l'initiative de Dunant d'abord, puis du CICR, que certaines règles de droit coutumier ont été codifiées, concrétisées et amplement développées par la suite pour former un système juridique à part entière : le droit international humanitaire.

Avant de revenir plus en détail sur l'évolution historique, voyons tout d'abord ce que l'on entend par droit international humanitaire aujourd'hui. Il s'agit avant tout : «de l'ensemble des règles de droit international visant la protection des victimes en cas de conflit armé». Cette protection ne se limite pas seulement aux individus, mais peut également s'étendre à certains biens n'ayant pas de lien direct avec le déroulement du conflit.

## A — Historique

L'origine de la reconnaissance de certains principes humanitaires en tant que règles de droit est à chercher en 1859 sur le champ de bataille de Solférino où les Autrichiens affrontèrent les Français et les Italiens dans une bataille considérée plus tard comme l'une des plus sanglantes de l'époque.

Un jeune suisse, Henry Dunant, qui assiste à ce spectacle d'«horreur et de pitié» improvise les premiers soins et recueille ses impressions dans un livre intitulé «Un souvenir de Solférino».

De retour en Suisse, il fonde avec quatre autres personnalités genevoises[1] un «Comité international et permanent de secours aux blessés militaires». Sous l'impulsion de ce Comité, également connu sous le nom de «Comité des Cinq», une conférence diplomatique se réunit à Genève. À l'issue de celle-ci, le 22 août 1864, douze États signent la «Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne». Cet événement revêt une importance capitale car il s'agit là du point de départ du droit international humanitaire.

Par ailleurs, dans ses 10 articles, la Convention introduit les principes de protection, d'humanité, de neutralité[2] ainsi que d'impar-

1. Le Général Dufour, les Docteurs Maunoir et Appia ainsi que Gustave Moynier.
2. Art. 5 Convention 1864.

tialité[3] qui font aujourd'hui encore partie des éléments fondamentaux du droit international humanitaire.

Un autre caractère important mis en évidence par la Convention de 1864 est celui de sa vocation à l'universalité; elle a été le premier accord ouvert à l'adoption par tous les États et, en 1867, toutes les grandes puissances avaient ratifié le texte, sauf les États-Unis qui le feront en 1882. Plus de 100 ans après, cette universalité est toujours un des facteurs primordiaux constituant la force et la crédibilité du DIH.

Entre 1905 et 1906, et à l'instigation du «Comité des Cinq» qui, depuis 1880 a pris le nom de Comité international de la Croix-Rouge (CICR), plusieurs conférences diplomatiques sont convoquées par le Gouvernement helvétique. Celles-ci aboutissent le 6 juillet 1906 à la première révision de la Convention de 1864, cette dernière n'ayant constitué qu'une étape dans le long processus de développement et de perfectionnement du droit international humanitaire. La Convention compte désormais 33 articles, mais ne modifie en rien l'essence de la Convention antérieure, dans le sens où l'on prévoit uniquement la protection des blessés et malades en campagne. Dans le but de combler cette lacune, la Convention de La Haye de 1907 adapte les principes de la Convention de Genève à la guerre maritime. Il faudra cependant attendre 1949 pour que la protection relative aux victimes des conflits armés marins soit introduite dans le droit de Genève.

Au lendemain de la Première Guerre mondiale (1921, 1923), le CICR, en collaboration avec les sociétés de Croix-Rouge nationales des pays neutres d'Europe, élabore des projets de convention visant à étendre la protection aux prisonniers de guerre ainsi qu'aux civils tombés aux mains de l'ennemi.

La Conférence diplomatique réunie à ce sujet en 1929, finit par adopter deux Conventions; la première reprend en substance les Conventions de 1864 et de 1906, alors que la deuxième est relative au traitement des prisonniers de guerre, la proposition du CICR concernant la protection des civils n'ayant pas été suivie.

Il faut cependant souligner que la Convention de 1929, même si elle ne va pas aussi loin que l'aurait souhaité le CICR, introduit des progrès importants, telles la suppression de la clause «*SI OMNES*» (art. 24 Convention 1906) selon laquelle les traités ne sont applicables que si tous les pays belligérants y sont Parties, l'interdiction de représailles, la réglementation du travail et des sanctions pénales pour les prisonniers de guerre, de même que l'instauration d'un système de contrôle par les puissances protectrices.

3. Art. 6 Convention 1864.

L'entre-deux-guerres permet aussi au CICR de mener à bien sa campagne amorcée dès 1918 contre l'utilisation des armes chimiques apparues pendant la Première Guerre mondiale. En effet, c'est en juin 1925 que les grandes puissances signent à Genève le «Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et des moyens bactériologiques».

Malgré les nombreux progrès depuis Solférino, la Seconde Guerre mondiale fera apparaître bien des lacunes et des problèmes surtout relatifs à la protection des civils. Dès lors, un an à peine après la fin du conflit, le CICR présente un avant-projet visant à l'élaboration et à la révision des Conventions de 1929. Cet avant-projet va trouver son assise définitive dans les quatre Conventions de Genève de 1949: la première et la troisième constituent des versions révisées des Conventions de 1929 et la deuxième une version révisée de la Xe Convention de La Haye de 1907, alors que la IVe couvre un domaine entièrement nouveau: la protection des civils en temps de conflit armé.

## B — Les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977

Sans entrer dans les détails de ces Conventions, car là n'est pas notre propos, il apparaît toutefois intéressant d'en évoquer certaines grandes lignes et de voir de quelle manière elles confèrent un mandat international au CICR.

Le principal apport des Conventions de 1949 est l'élargissement du champ général d'application du droit de Genève, en voici quelques exemples:

– Si la clause «*SI OMNES*» est supprimée par la Convention de 1929, elle est expressément rejetée par la Convention de 1949 qui stipule dans l'article 2 commun aux quatre Conventions alinéa 3: «Si l'une des puissances en conflit n'est pas Partie à la présente Convention, les puissances Parties à celle-ci resteront néanmoins liées par elle dans leurs rapports réciproques». De plus, l'obligation de respecter la Convention est complétée par l'obligation de «la faire respecter» et «en toutes circonstances»[4-5].

  Ces obligations seront d'ailleurs réitérées quelques années plus tard par l'article 60 paragraphe 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Dès lors, les obligations de caractère humani-

4. Art. 1 de la Convention de 1949, commun aux 4 Conventions.
5. Pour plus de détails, voir l'article de L. CONDORELLI et de L. BOISSON de CHAZOURNES: «Quelques remarques à propos de l'obligation de respecter et faire respecter le DIH en toutes circonstances» paru dans *Études et Essais sur le DIH et sur les principes de la Croix-Rouge*, Genève-La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 18-34.

taire échappent de manière définitive au principe de la réciprocité, ce qui a pour conséquence évidente d'élargir le champ d'application obligatoire du droit humanitaire.

Ainsi, la violation de ces obligations ne saurait autoriser un État victime à les violer à son tour, de même qu'un État ne peut invoquer le non-respect par l'autre État membre pour se délier de ses obligations.

– Selon les principes traditionnels du droit de Genève, l'application de toutes ces Conventions était limitée à des situations de conflit armé international. Or, pour la première fois, les Conventions de 1949 évoquent l'éventualité d'un conflit non international. En effet, l'article 3 commun aux quatre conventions stipule qu'«en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer *au moins* les dispositions suivantes...».

Cet article est en fait la marque d'une nette tendance à élargir l'application du DIH au-delà des limites fixées par les conceptions traditionnelles: jusqu'alors, les sujets de droit étaient toujours des États souverains, alors qu'ici il y a une réglementation des rapports entre l'État et les forces armées dissidentes envers la population, entendue comme composée de personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, ce qui constitue indéniablement une timide brèche dans la souveraineté des États.

Il faut cependant souligner que l'application de cet article n'est pas toujours simple, dans la mesure où la définition d'un «conflit armé ne présentant pas un caractère international» peut être sujet à des interprétations diverses[6].

De plus, la protection garantie par l'article 3 est loin d'être complète, dans la mesure où elle se borne à certains principes fondamentaux qui paraissent bien restreints si on les compare avec la protection accordée aux victimes des conflits internationaux.

– Une des caractéristiques propre au droit de Genève d'avant 1949 est qu'il ne visait que la protection des militaires. Or, la Deuxième Guerre mondiale a démontré que les civils étaient loin d'être épargnés lors d'un conflit armé. Dès lors, l'une des grandes acquisitions de la Conférence de 1949 a été l'élaboration de la IVe Convention «relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre».

Bon nombre de juristes y ont d'ailleurs vu un rapprochement entre le DIH et le droit international des Droits de l'Homme puisque l'on généralise la protection à toute personne humaine en cas de conflit

6. Sylvie JUNOD, «Additional Protocol II: History and scope», *The American University Law Review,* Vol. 33, Fall 1983, No. 1 p. 30.

armé. Par ailleurs, la Convention va même plus loin puisqu'elle étend la protection aux biens de la population civile qui ne peuvent être détruits[7].

Non seulement le CICR a très largement contribué à l'élaboration des avant-projets qui ont conduit aux Conventions de 1949, mais il trouve son rôle renforcé et même «officialisé» par ces Conventions, qui lui confèrent un mandat international.

1. En effet, dans le cas d'un conflit armé international, les Conventions de Genève autorisent le CICR :
   - à visiter les lieux de détention des prisonniers de guerre[8] et des civils internés ou détenus[9] et à s'entretenir avec eux sans témoins ;
   - à mener à bien des actions de secours en faveur de la population d'un territoire occupé, secours consistant principalement dans l'envoi de vivres, de produits médicaux et de vêtements[10]. De même, le CICR peut être habilité à contrôler la distribution des envois de secours effectués par un autre organisme humanitaire[11] ;
   - à rechercher les personnes disparues par le biais d'une agence centrale de renseignements[12] ;
   - à faciliter l'échange de renseignements et messages entre les prisonniers de guerre, les civils et leurs proches[13] ;
   - à prêter ses bons offices afin de faciliter l'établissement et la reconnaissance de zones et localités sanitaires et de sécurité[14] ;
   - à recevoir des pétitions de personnes protégées qui ont besoin d'aide[15].

En outre, il convient de mettre en évidence l'article 9/9/9/10 commun aux quatre Conventions qui donne, en pratique, une assise juridique aux initiatives du CICR non prévues par les Conventions, puisqu'il autorise ce dernier à entreprendre «d'autres activités humanitaires» moyennant l'agrément des Parties au conflit intéressées[16].

2. Dans le cas d'un conflit armé non international, les Conventions de Genève habilitent le CICR à offrir ses services aux Parties au con-

7. Art. 53 CG4.
8. Art. 126 CG3.
9. Art. 143 CG4.
10. Art. 59 CG4.
11. Art. 61 CG4.
12. Art. 123 CG3.
13. Art. 140 CG4.
    Art. 123 CG3.
14. Art. 23 CG1.
    Art. 14 CG4.
15. Art. 30 CG4.
16. Cet article sera d'ailleurs très largement complété par l'article 81 du Protocole I.

flit[17]. Même si la portée de cet article reste très générale, il s'agit là d'une grande conquête pour le CICR qui, depuis 1912, avait cherché à étendre l'application du droit humanitaire aux victimes des conflits armés internes.

Dès le début des années 50, le CICR a fait part de sa volonté de réaffirmer et de développer les principes de droit humanitaire posés dans les Conventions de Genève.

Dès lors, il soumet un premier avant-projet[18] à la Conférence de la Croix-Rouge à Dehli en 1957 ; or, la majorité des États s'y sont montrés hostiles.

L'accroissement des conflits armés dans le courant des années 60[19] amène cependant bon nombre de pays à s'intéresser davantage au développement et à la réaffirmation du DIH. Conscient de cette évolution le CICR soumet son idée d'ajouter des textes complémentaires aux Conventions de 1949, lors de la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge qui se tient en 1969 à Istanbul.

Les États Parties aux Conventions de Genève présents à cette Conférence approuvent ce projet dans leur grande majorité. Forts de ce «mandat» conféré par la communauté internationale, les juristes du CICR commencent les travaux préparatoires qui vont donner naissance aux deux Protocoles additionnels du 10 juin 1977, qui, loin de se substituer aux Conventions de Genève de 1949 ou de remettre leurs acquis en cause, ont pour but de les éclaircir et de les étoffer.

- Le Protocole I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux complète globalement les Conventions. Entre autres apports, il englobe les guerres de libération nationale, (Art. 1 para. 4)[20], il développe la protection de la population dans son ensemble (Art. 57-79) et se préoccupe du respect des biens culturels (Art. 53) et de la préservation de l'environnement naturel (Art. 35, 36, 55).
- Le Protocole II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux complète l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève[21]. Le projet initial du CICR comprenait 47 articles ; or, la résistance de certains pays a voulu que seulement 28 articles soient finalement adoptés. En effet, ces pays craignaient :

17. Art. 3 commun aux 4 Conventions.
18. Avant-projet concernant la limitation des dangers encourus par la population civile en temps de conflit armé.
19. Corée, Vietnam, Moyen-Orient.
20. Dr. Hans-Peter GASSER, «A brief analysis of the 1977 Geneva Protocols», *Akron Law Review*, Vol. 19, No. 4, Spring 1986, p. 528.
21. Pour plus de détails sur le Protocole II, voir M. RWELAMIRA, «The Significance and Contribution of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of August 1949», *Études et Essais sur le DIH et sur les principes de la Croix-Rouge*, *op. cit.*, pp. 234-235.

a) une ingérence dans leurs affaires intérieures, d'où une perte de leur souveraineté;

b) de donner une légimité et un statut juridique à ces mouvements d'opposition.

Ces éléments expliquent en grande partie la persistance des réticences étatiques. À ce jour, 97 pays sont Parties au Protocole II, 107 au Protocole I (contre 167 aux Conventions de Genève)[22], et cela grâce aux démarches entreprises par le CICR depuis 1978 pour encourager les États à ratifier ces textes.

Lors de l'élaboration des avant-projets des Protocoles additionnels, le CICR avait soulevé la question de l'interdiction ou de la limitation d'armes spécifiques; celle-ci n'a cependant pas été insérée lors de la Conférence diplomatique de 1974-1977 en raison des implications politiques et militaires inhérentes à une telle problématique.

Dès lors, le CICR a organisé deux grandes Conférences d'experts gouvernementaux chargés d'étudier le sujet, à Lucerne en 1974 et à Lugano en 1976.

Ces travaux, ont par la suite, servi de base à l'élaboration de la «Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination» adoptée sous les auspices des Nations Unies le 10 octobre 1980[23].

Bien que le domaine couvert par la Convention ne soit pas aussi vaste que l'aurait souhaité le CICR, il n'en demeure pas moins que les progrès acquis ont été considérables, compte tenu de la réticence des gouvernements.

Depuis le début des années 90, le CICR poursuit sa tâche de «préparation au développement du DIH». Or, ce développement doit être constant, dans la mesure où il n'est que la transposition dans le droit de certaines règles de conduite morale qui ne peuvent que s'adapter à l'ampleur et l'horreur toujours grandissante des derniers conflits.

Ainsi, la présence du CICR se manifeste dans plusieurs domaines et à des degrés divers. Nous en citerons ici quelques exemples:

- Organisation, depuis 1989, de quatre réunions d'experts pour évaluer les effets des nouvelles armes laser.
- Participation à plusieurs réunions d'experts sur le droit des conflits armés en mer.

22. Voir annexe.
23. Voir l'article de Yves SANDOZ, «Interdiction ou restriction d'utiliser certaines armes classiques», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janv.-fév. 1991.

– Proposition faite devant les Nations Unies de réunir un groupe d'experts afin d'étudier la question de la protection de l'environnement en période de conflit armé[24].

Le chemin parcouru depuis l'époque de Solférino atteste clairement que le rôle du CICR en tant que promoteur du droit international humanitaire est indéniable et que, dans ce sens, il remplit pleinement le mandat que lui confie l'article 5 des Statuts du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir: «Préparer les développements éventuels du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés».

## C — Le CICR: fonctionnement et statuts

On se souvient dans quelles circonstances Henry Dunant, soutenu par quatre autres personnalités genevoises, a formé le Comité des Cinq, qui a pris le nom de CICR en 1880. L'Institution n'a pas fondamentalement changé depuis cette date; il s'agit d'une organisation humanitaire, indépendante et neutre. Du point de vue du droit suisse, il s'agit d'une association de droit privé, à vocation internationale. D'ailleurs, bon nombre de juristes s'accordent aujourd'hui dans la reconnaissance du CICR en tant que sujet à part entière de droit international[25] et ceci en vertu du mandat qui lui a été confié par la communauté internationale:

a) dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels;

b) dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le fait que le CICR soit régi par le droit privé, ainsi que sa mononationalité – suisse – lui confèrent la garantie d'une neutralité indispensable à son action et inhérente aux principes qui régissent l'organisation entière, ces principes étant:

Humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité, universalité.

Il convient cependant de rappeler que le CICR n'est qu'une des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces composantes sont:

24. Intervention du CICR du 22 octobre 1991 devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies.

25. Julio A. BARBERIS, «Los Sujetos del derecho international actual», Madrid 1984. Paul REUTER, «La personnalité juridique internationale du CICR» dans *Études et essais sur le DIH et sur les principes de la Croix-Rouge, op. cit.*, pp. 783-791.

a) le CICR, dont l'organe suprême est un Comité de vingt-cinq membres au maximum, cooptés parmi des citoyens suisses. Ce Comité se réunit huit fois par an en Assemblée et décide de la politique générale du CICR. La conduite des affaires opérationnelles, de même que la surveillance des affaires administratives, dépendent d'un Comité exécutif de sept membres.

b) Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui permettent au Mouvement d'intensifier sa présence dans le monde. Il existe à l'heure actuelle 150 Sociétés nationales, toutes officiellement reconnues par le CICR.

c) La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il s'agit d'un organe fédératif des Sociétés nationales, également constitué sous forme d'association de droit privé suisse avec son propre statut. Elle a essentiellement un rôle de liaison, de coordination et d'étude en matière de catastrophes naturelles ou technologiques.

d) La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il s'agit du principal organe de délibération du Mouvement de la Croix-Rouge internationale. Elle est composée des délégations des Sociétés nationales, des États parties aux Conventions de Genève, du CICR et de la Ligue. Elle se réunit en principe tous les quatre ans afin d'assurer l'unité et la cohérence au sein du Mouvement en général. Ces délibérations peuvent faire l'objet de résolutions qui lient l'ensemble de la communauté internationale.

Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, le CICR s'est vu attribuer un mandat international en vertu des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels d'une part, ainsi que des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'autre part.

En effet, l'article 5, alinéas 2 et 3 des Statuts réactualisés lors de la XXVe Conférence internationale à Genève en 1986[26] rappelle que le rôle du CICR est essentiellement de :

– Promouvoir le DIH en veillant à sa diffusion, son application, son respect ainsi que son développement[27].

– Assurer protection et assistance aux victimes des conflits armés[28].

– Travailler au développement du Mouvement. En tant que fondateur de la Croix-Rouge, le CICR est doté de l'autorité morale nécessaire

26. Il convient de rappeler que ces Statuts ont été adoptés conjointement par le CICR – les Sociétés nationales – la Ligue – les États Parties aux Conventions –, ce qui confère aux Statuts une dimension officielle et internationale.

27. Art. 5 statuts para. 2 alinéa c) et g).

28. Art. 5 statuts para. 2 alinéa d) et f).

pour reconnaître les Sociétés nationales ainsi que maintenir et diffuser les principes fondamentaux du Mouvement[29].

En outre, il faut souligner l'importance du paragraphe 3 de l'article 5 des Statuts qui, dans une certaine mesure, complète l'article 9/9/9/10 commun aux quatre Conventions, ainsi que l'article 81 du Protocole I, en allant toutefois plus loin car il reconnaît un véritable droit d'initiative au CICR.

En effet, l'article 5 stipule que «le CICR peut prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutre et indépendant...». Ce paragraphe est fondamental car il donne une légitimité aux actions du CICR dans les situations qui ne sont couvertes ni par les Conventions, ni par les Protocoles additionnels.

Le CICR étant une association humanitaire, indépendante et ne disposant d'aucune ressource propre, on peut légitimement se poser la question du financement de cette Institution. En fait, la réponse se trouve dans les Statuts du CICR qui citent trois grands modes de financement. Les ressources «consistent principalement dans les contributions des Sociétés nationales et des Gouvernements, dans les dons et legs qui peuvent lui être faits»[30] :

1) Lors de la Conférence diplomatique de 1949, les États membres ont reconnu la «nécessité d'assurer au CICR un appui financier régulier»[31]. Pour l'année 1990, les contributions en espèce des gouvernements se sont élevées à 268,4 millions de francs suisses, la Suisse ayant été le plus important donateur avec 72,8 millions de francs[32].
2) Le deuxième mode de financement du CICR est constitué par des contributions annuelles des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. (Le montant de ces dernières équivaut à environ 10 % des dépenses du budget ordinaire de l'année précédente)[33].
3) L'activité croissante du CICR a incité de nombreuses sociétés ou personnes privées à faire des dons ; troisième mode de financement du CICR.

Pour l'année 1990, le budget total du CICR s'est élevé à 441,3 millions de francs suisses[34]. Or, les recettes ne sont pas toujours à la hauteur de l'envergure du programme humanitaire, ce qui explique la

29. Art. 5 statuts para. 2 alinéa a) et b).
30. Statuts du CICR 1969, art. 2.
31. Résolution XI, Acte final 1949.
32. Rapport d'activité du CICR 1990, pp. 27 à 29.
33. Système adopté à Manille en 1981 lors de la XXIVe Conférence internationale de la Croix-Rouge.
34. Rapport complet du CICR 1990.

politique de «prospection financière» et «recherche de fonds» menée par le CICR depuis les années 1970.

## II – Le CICR et l'application du DIH

Comme nous venons de le voir, le CICR a très largement contribué à la naissance et au développement du DIH. Or, l'action du CICR dans ce domaine va bien plus loin puisque le respect, de même que le problème des violations de ces règles représentent une grande partie de l'activité du CICR et c'est dans ce sens qu'il participe activement à la mise en œuvre du DIH.

Si l'on se penche sur les activités du CICR relevant de l'application et du respect du DIH, on peut distinguer trois phases qui relèvent entièrement de la conjoncture internationale : les activités du CICR en temps de paix, en temps de conflit armé et en cas de troubles intérieurs et tensions internes.

### A — Les activités du CICR en temps de paix

Rares sont ceux qui réalisent l'importance et la nécessité du DIH en temps de paix, car, de par sa définition même, il n'est applicable qu'en période de conflit armé. Or, c'est précisément dans ces circonstances que les lacunes ou le non-respect des règles de droit humanitaire se font durement sentir : en effet, ce n'est pas en vain que le DIH a évolué et s'est développé à partir d'événements dramatiques et en réponse à des situations où la protection des victimes était insuffisante ou négligée.

Avant toute chose, il apparaît que l'ignorance des principes de DIH est un de ses pires ennemis : si ces règles sont méconnues en temps de paix, il est peu probable qu'elles soient appliquées dans les situations souvent tendues et confuses générées par un conflit armé.

En conséquence, la connaissance et la compréhension du DIH sont les conditions inhérentes à son respect[35] ; d'où l'importance de la diffusion de ces principes.

D'après les Conventions de Genève : «les Hautes Parties contractantes s'engagent à diffuser le plus largement possible en temps de paix et en temps de guerre le texte de la présente Convention»[36]. De même, les textes prévoient que les principes humanitaires doivent être connus de l'ensemble de la population, c'est-à-dire non seulement les

35. Dieter FLECK, «Implementing International Humanitarian Law : Problems and Priorities», *International Review of the Red Cross* (IRRC), Mars Avril, 1991 p. 143.
36. Art. 47 CG1 ; Art. 48 CG2 ; Art. 127 CG3 ; Art. 144 CG3 ; Art. 83 Prot. 1 ; Art. 19 Prot. 2.

personnes susceptibles d'appliquer ce droit, mais également toutes les personnes bénéficiant de la protection prévue par les Conventions. Le Protocole I va même plus loin en prévoyant un enseignement particulier pour les forces armées[37].

D'après les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR a «notamment pour rôle de travailler à la compréhension et à la diffusion du DIH applicable dans les conflits armés...»[38]. Ce mandat paraît d'ailleurs entièrement légitime si l'on tient compte du rôle du CICR dans le développement du DIH.

Avant de nous pencher sur les modalités de la diffusion, voyons d'abord à qui cette dernière s'adresse en priorité.

Comme nous l'avons vu auparavant, le DIH vise toutes les victimes potentielles d'un conflit, de même que les personnes susceptibles d'appliquer ce droit. Dans ce sens, il concerne la population entière. On peut cependant distinguer quelques catégories qui sont davantage impliquées. Il s'agit en particulier:

- Des forces armées, responsables en premier chef d'appliquer les règles de droit humanitaire. Le CICR y consacre d'ailleurs une attention particulière, des cours spécialisés pouvant être dispensés sur le terrain par un délégué CICR.
- Des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- Des fonctionnaires des gouvernements.

Dans un second temps, il faut relever les universités, les écoles, les entités médicales ainsi que les journalistes et les médias.

En pratique et de manière plus générale, les efforts du CICR en matière de diffusion visent à toucher un public très large et diversifié. Cette approche à «large spectre» se traduit par:

- Un grand nombre de publications: certaines plus techniques comme les «Commentaires» ou la *Revue Internationale de la Croix-Rouge*; d'autres de portée plus générale qui tentent d'expliquer en simplifiant les principes fondamentaux du DIH comme «le manuel du soldat» ou des brochures d'information. Relevons également l'existence d'une bande dessinée sur l'origine de la Croix-Rouge et des Conventions de Genève.
- La production de films, de vidéos ainsi que de programmes radiodiffusés.

37. Art. 82 Prot. 1.
38. Art. 5 statuts para. 2 al. g.

– La promotion de l'étude du DIH :

a) Par la création de l'Institut Henry Dunant en 1965.

b) Par la participation du CICR à des séminaires universitaires comme ceux qui se tiennent régulièrement dans le cadre de l'Institut des droits de l'homme de Strasbourg ou de l'Institut interaméricain des droits de l'homme du Costa Rica.

Or, en théorie, la diffusion du DIH est une responsabilité qui incombe en premier lieu aux États, en vertu des articles 47/48/127/144 communs aux quatre Conventions, ainsi que, indirectement, en vertu de l'article 1 commun aux Conventions de 1949 qui stipule que les Parties contractantes s'engagent à respecter et à «faire respecter» les Conventions.

Or, les États parties n'ont pas forcément les moyens ou n'éprouvent pas toujours la nécessité de se livrer à des campagnes de diffusion d'un système juridique qui peut paraître bien complexe[39].

Dès lors, l'activité du CICR dans ce domaine, de même que sa collaboration avec les États et les diverses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est indispensable à une connaissance et une compréhension relativement uniformes des règles du DIH au niveau mondial.

En effet, les solutions à la méconnaissance du DIH ne seront pas trouvées dans des efforts isolés, mais bien plus dans la mise en œuvre d'une active coopération internationale.

## B — Les activités du CICR en temps de conflit armé

Le DIH distingue deux types de conflits armés :

a) Le conflit armé international ;

b) Le conflit armé interne.

Dans les deux cas, les Conventions de Genève, les deux Protocoles additionnels ainsi que les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge permettent au CICR d'agir. Cependant, le CICR peut également intervenir en tant que «quasi-substitut de la puissance protectrice». Le droit international humanitaire prévoit en effet la possibilité que deux pays en conflit s'accordent dans le choix d'un État tiers (Puissance protectrice) pour veiller à la protection des

39. Dieter FLECK, «Implementing International Humanitarian Law : Problems and Priorities», *op. cit.* p. 152.

citoyens qui se trouvent aux mains de l'ennemi[40], et plus généralement, pour contrôler l'application des Conventions[41].

En pratique, les États ne trouvent souvent pas ou ne désirent pas de puissance protectrice. Dans ce cas, le CICR peut, en tant qu'organe neutre, et avec l'accord des parties concernées, assurer les fonctions qui incomberaient théoriquement à la puissance protectrice[42].

a) Le conflit armé international

Dans le cas d'un conflit armé international, le CICR base généralement son action sur les Conventions de Genève, le premier Protocole additionnel, de même que sur le mandat qui lui a été confié par les Statuts du Mouvement. Habituellement, son action se déroule à deux niveaux:

– les opérations de secours;

– la protection des victimes.

Ces deux actions, étroitement liées et complétées par les travaux de l'Agence Centrale de recherches[43], sont menées d'après les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, notamment:

Impartialité, neutralité et indépendance

1. Les actions de secours entreprises par le CICR consistent essentiellement dans une aide alimentaire et médicale dans le cas où les besoins vitaux ne sont plus couverts. Cette assistance peut être soit délivrée directement aux victimes, soit transmises par le CICR à une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, qui se charge de sa distribution.

   Les actions de secours sont soumises à certaines conditions de la part du CICR lui-même. En effet, il doit pouvoir identifier clairement les besoins des victimes et évaluer les catégories et le nombre de personnes nécessitant de l'assistance. En deuxième lieu, il doit pouvoir être en mesure d'organiser et de superviser la distribution afin que l'aide arrive bien aux personnes auxquelles elle est destinée.

   Par ailleurs, le CICR s'efforce d'éviter de créer une situation d'aide excessive (l'assistance devant uniquement satisfaire les besoins réels) ou de dépendance des récipiendaires ou du pays par rapport à l'aide reçue.

---

40. Marc SASSOLI, «Mise en œuvre du DIH et des droits de l'homme: une comparaison», *Annuaire suisse du Droit international* – Volume XLIII 1987, p. 44.
41. Art. 8 pr CG 1-2-3; Art. 9 pr CG 4.
42. Art. 10/10/10/11; Art. 5-7 du Protocole I.
43. L'Agence centrale des prisonniers de guerre devient l'Agence Centrale de recherches (A.C.R.) en 1960. Son principal objectif est la recherche des personnes disparues, l'enregistrement de renseignements sur les victimes des conflits, l'organisation d'échanges de nouvelles et de regroupement de famille.

2. À côté du droit d'initiative qui permet au CICR d'entreprendre toute action en faveur des victimes des conflits[44] avec le consentement de l'État concerné, il dispose également de la possibilité de visiter les personnes détenues, de s'entretenir avec elles sans témoins[45] et de les assister[46].

   Dans ce domaine, le CICR tente particulièrement d'avoir accès aux détenus – généralement des prisonniers de guerre ou des internés civils. Le but majeur de ces visites est d'examiner l'état psychologique et physique des détenus et d'examiner leurs conditions de détention, le principe de la neutralité empêchant le CICR de prendre position par rapport au motif de l'incarcération. La visite est en général effectuée par une équipe de délégués comprenant un médecin du CICR. Au cours de la visite, les délégués s'efforcent d'obtenir le maximum de renseignements possibles concernant le nombre de détenus, leurs noms, la fréquence des visites médicales, la fourniture de vêtements, l'alimentation, etc.

   Ces visites sont importantes car, contrairement aux hôpitaux où les entrées sont plus libres, le CICR est souvent le seul à pouvoir franchir les portes de certains lieux de détention. En outre, le CICR cherche à voir les détenus à plusieurs reprises et ceci pour deux raisons :

   – Établir une relation de confiance avec les autorités du lieu de détention mais surtout avec le détenu lui-même.

   – Pouvoir veiller à l'évolution de l'état physique et psychologique du détenu et éviter sa «disparition».

Les résultats de la visite font l'objet d'un rapport confidentiel aux autorités détentrices ainsi qu'à la puissance d'origine. Ce rapport évalue les conditions de détention et peut comporter des suggestions afin de les améliorer. En cas de constat d'abus et de manquement, le CICR privilégie une approche discrète des autorités gouvernementales, le but étant :

a) de préserver la neutralité en s'abstenant de faire des commentaires publics qui pourraient être utilisés politiquement ;

b) de pouvoir continuer à effectuer des visites et par là-même protéger les détenus.

Tous les renseignements recueillis par les délégués du CICR lors de leurs visites sont, par la suite, enregistrés par l'Agence Centrale de Recherches[47] qui se charge d'établir des fichiers, de transmettre des messages aux proches des victimes et tenter de faciliter la réunion des familles dans le cas de personnes déplacées.

---

44. Art. 9 pr CG 1-2-3 / Art. 10 pr CG 4 / Art. 81 Prot. I.
45. Art. 126 CG 3 ; Art. 143 CG 4.
46. Art. 15 CG 3 ; Art. 125 CG 3 ; Art. 59 CG 4 ; Art. 142 CG 4.
47. Art. 123 CG 3 ; Art. 140 CG 4 ; Art. 33 Protocole I.

En dernier lieu, il faut rappeler que, même en temps de conflit armé, le CICR tente de poursuivre la diffusion des principes du DIH. Cette diffusion revêt cependant un aspect quelque peu différent de celle menée en temps de paix, puisqu'il s'agit d'une diffusion «à chaud»[48].

b) Le conflit armé interne

En cas de conflit armé non international, le CICR a, en pratique, des activités en faveur des victimes qui sont similaires à celles que nous avons vues pour les conflits armés internationaux. Juridiquement l'action du CICR ne peut que se fonder sur son droit d'initiative[49] ce qui n'implique cependant pas que l'État concerné soit tenu d'accepter ses services. Les actions entreprises par le CICR se basent:

1) sur l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève;

2) sur le Protocole II.

L'article 3 stipule que dans le cas d'un conflit ne présentant pas de caractère international, «un organisme humanitaire impartial, tel que le CICR, peut offrir ses services aux Parties au conflit»[50]. Dès lors, il apparaît que le CICR peut offrir ses services aussi bien aux forces armées du Gouvernement qu'à la partie dissidente. Ce droit d'initiative tel que stipulé à l'article 3 vaut pour toutes situations de conflit armé non international, le Protocole II complétant et développant l'article 3 sans en modifier les conditions d'application.

Le Protocole additionnel II, plus détaillé et précis que l'article 3 des Conventions de Genève qu'il complète a cependant un champ d'application plus restreint dans la mesure où il n'est applicable que lors d'un conflit interne ayant atteint un certain niveau d'intensité, ce qui signifie que[51]:

1. l'une des parties au conflit doit être les forces armées du gouvernement;
2. la partie adverse doit faire preuve d'un certain niveau d'organisation et disposer d'un commandement responsable qui lui permette de mener des opérations militaires continues et concertées;
3. cette partie doit en outre, exercer un contrôle sur une portion du territoire qui n'est pas quantifiée mais doit être suffisante pour permettre la mise en œuvre des dispositions du Protocole II[52].

48. Pour plus de détails, cf. article de Jean-Jacques SURBECK, «Dissemination and International Humanitarian Law», *The American University Law Review*, vol. 33, Fall 1983, pp. 138-139.
49. Art. 3 para. 2 commun aux 4 Conventions de Genève.
50. Art. 3 para. 2 commun aux 4 Conventions de Genève.
51. Voir Art. 1 para. 1 Protocole II.
52. Cette injonction n'est pas très précise; en effet, on ne sait pas quelle superficie du territoire doit être occupée ni pour combien de temps.

Parallèlement, le Protocole exclut expressément les simples troubles intérieurs, les émeutes, les actes de violence sporadiques et isolés qui ne sont pas considérés comme des conflits armés[53]. Cependant, même si le Protocole II a un champ d'application plus restreint, il représente tout de même un progrès significatif par rapport à l'article 3 commun aux quatre Conventions de 1949 dans la mesure où il développe les garanties fondamentales pour les personnes qui ne participent pas aux hostilités avec une mention particulière pour les femmes, enfants et personnes privées de liberté.

Or, une question paraît inévitable:

Que se passe-t-il dans une situation de conflit armé interne qui ne remplit pas toutes les conditions prévues par le Protocole II, mais qui n'est pas non plus considérée comme une simple situation de trouble intérieur ou de tension interne?

Dans ce cas, l'article 3 de 1949 reste en vigueur et le CICR pourra l'invoquer dans une situation de conflit non couverte par le Protocole II. À ce sujet, il faut cependant souligner la difficulté de donner une qualification exacte d'un conflit, selon les normes des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels. En effet, la conjoncture internationale toujours plus complexe a vu, ces dernières années, l'émergence d'un nouveau type de conflit: les conflits internes internationalisés[54].

Les actions de secours menées par le CICR dans le cas de conflits armés internes sont pratiquement identiques à celles menées lors d'un conflit armé international. La situation est cependant plus délicate en ce qui concerne la protection, en particulier celle des détenus qui sont, dans la majorité des cas, des «détenus de sécurité» à savoir des personnes privées de liberté en relation directe avec la situation de tensions ou de troubles qui prévaut dans le pays.

En effet, ni l'article 3 des Conventions de 1949, ni le Protocole II ne confirment expressément ce droit de visite. Le CICR fonde dès lors son initiative sur ses propres statuts, ainsi que ceux du Mouvement tout en se basant sur des considérations exclusivement humanitaires.

Dès lors, aucun gouvernement n'est juridiquement tenu à accepter cette offre de services du CICR; cependant, il ne pourra pas non plus la refuser en invoquant une ingérence dans les affaires intérieures du pays.

---

53. Art. 1 para. 2 Prot. II.
54. Pour plus de détails, voir notamment l'article de Remigiusz BIERZANEK, «Quelques remarques sur l'applicabilité du DIH des conflits armés aux conflits internes internationalisés», *Études et essais sur le DIH et les principes de la Croix-Rouge*, *op. cit.*, pp. 282-290.

Dès lors, le CICR fera plus que jamais preuve de discrétion et de diplomatie dans le compte-rendu de ses visites. Seuls sont publiés les lieux, dates des visites ainsi que le nombre de personnes vues.

En effet, une condamnation publique pourrait conduire les autorités responsables des abus ou des manquements à refuser la continuation des visites. Néanmoins, la discrétion du CICR peut avoir ses limites; notamment, si un pays décide de publier partiellement le rapport confidentiel du CICR, ce dernier le publiera généralement dans son intégralité.

### C — Les situations de troubles intérieurs et de tensions internes

Comme nous l'avons vu, les situations de troubles intérieurs ou de tensions politiques ne sont couvertes ni par l'article 3 des Conventions de 1949, ni par le Protocole II qui ne s'appliquent qu'aux conflits armés non internationaux définis comme tels par les textes. En effet, sur le plan juridique la protection des individus dans de telles circonstances relève non pas du droit de Genève mais bien plus des droits de l'homme, ces derniers ne conférant aucune compétence au CICR.

Or, dès 1919, le CICR s'est intéressé aux «détenus de sécurité», pouvant être considérés comme «ennemis dans leur propre pays» et ainsi assimilés à des prisonniers de guerre. Dès lors, il tente malgré tout de porter secours, protection, assistance et de visiter les «détenus de sécurité» s'il y est autorisé. Juridiquement, le CICR fonde son action sur le droit d'initiative général qui lui est conféré par les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[55]. Les interventions du CICR dans ces circonstances ne sont pas à négliger car il représente bien souvent le seul organisme humanitaire et neutre venant de l'extérieur qui puisse avoir accès aux victimes et par là-même, être en mesure de les protéger.

## III – Le CICR: gardien du droit international humanitaire

En théorie, le respect spontané et inconditionnel des règles de DIH par les États contractants serait le moyen idéal de mise en œuvre puisqu'il ne suppose ni contrôle, ni sanctions au niveau international[56].

55. Art. 5 para 2d; Art. 5 para 3 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
56. Rappelons à ce sujet l'art. 1 commun aux 4 Conventions de Genève. «Les Parties s'engagent à respecter...» et l'art. 87 du Protocole I: «Les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit doivent charger les commandants militaires, en ce qui concerne forces armées et personnes sous leur autorité, d'empêcher que soient commises des infractions aux Conventions et au présent Protocole...».

Or, la pratique est bien distincte de cette situation optimale. En effet, la signature et même la ratification des Conventions et des Protocoles additionnels n'assure en rien la mise en œuvre de ces dispositions : avant toute chose, les États signataires devraient intégrer les règles de DIH dans leur ordre juridique national ; par ailleurs, une relative uniformité des législations nationales dans ce domaine serait la meilleure preuve de la volonté de coopération des États dans l'application et la mise en œuvre du DIH[57].

Cependant, jusqu'à cette date, seul un nombre restreint d'États a incorporé les règles de DIH dans son système juridique national. Par ailleurs, invoquer la possibilité d'une uniformité entre les diverses législations serait, assurément, interprété comme une atteinte à la souveraineté nationale.

Il en résulte que la grande faiblesse du DIH réside dans l'absence d'un système centralisé de contrôle international.

Vu que la réception dans le droit national ainsi que la mise en œuvre spontanée au niveau international semblent insuffisantes, voyons les moyens de contrôle et de sanctions en cas d'infraction prévus par les traités.

## A – Les mécanismes interétatiques de contrôle

### 1. *Les États tiers*

Par leur acceptation des Conventions, les États s'engagent non seulement à respecter ces règles mais aussi à «les faire respecter»[58], ce qui suppose un contrôle par un État tiers. Cependant, la Convention ne précise en rien de quelle manière ces Parties contractantes doivent faire respecter ces Conventions par les autres États. Dès lors, le contenu de cette obligation et les modalités de mise en œuvre sont pour le moins imprécis et laissent la place à des interprétations diverses[59] que nous n'approfondirons pas, car il apparaît clairement que ce système de contrôle demeure quelque peu aléatoire.

Le Protocole additionnel I est un peu plus précis à ce sujet dans ses articles 7 et 89 ; ces derniers visent pourtant davantage à un contrôle collectif du respect des Conventions, l'article 7 stipulant que le dépositaire peut convoquer, à la demande d'une ou de plusieurs parties

57. Krzysztof DRZEWICKI, «National Legislation for Implementation of International Humanitarian Law», *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, p. 109.
58. Art. 1/1/1//1 commun aux 4 Conventions.
59. Pour plus de détails, voir l'article de Nicolas LEVRAT : «Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de faire respecter les Conventions humanitaires» dans *Implementation of International Humanitarian Law – op. cit.* pp. 263-296.

contractantes, et avec l'approbation de la majorité de celles-ci, une réunion en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et des Protocoles. De son côté, l'article 89, concernant les violations graves, prévoit que les parties contractantes peuvent agir, conjointement ou séparément, en coopération avec les Nations Unies et conformément à la Charte.

Il n'en demeure pas moins que ces articles restent très vagues par rapport à la mise en œuvre de cette obligation de «faire respecter» et que l'on peut raisonnablement se poser la question d'un contrôle adéquat et efficace.

2. *La puissance protectrice*

L'article 8/8/8/9 commun aux quatre Conventions spécifie que «la présente Convention sera appliquée avec le concours et sous le contrôle des puissances protectrices...».

Il en résulte que le contrôle de l'application des Conventions n'est que l'une des trois fonctions de la puissance protectrice, les deux autres étant:

- La liaison entre les deux parties au conflit pour toute question concernant la protection des victimes;
- Les activités de secours aux victimes[60].

Or, comme nous l'avons vu précédemment, le système de la puissance protectrice n'est que très rarement mis en œuvre par les parties au conflit; l'une des raisons étant que l'accord triangulaire requis entre la puissance d'origine, la puissance détentrice et la puissance protectrice n'est que rarement atteint. Jusqu'à nos jours, ce système n'a été mis en œuvre qu'à trois reprises, et de manière incomplète: dans les conflits de Suez en 1956, de Goa en 1961 et dans le conflit indo-pakistanais en 1971.

L'article 5 du Protocole I s'efforce d'apporter quelques améliorations à ce système, ces dernières étant toutefois impossibles à évaluer en l'absence de toute application.

Pour venir à l'encontre de toutes ces difficultés de mise en œuvre, les Conventions ont prévu la possibilité de substituts de la puissance protectrice mentionnés dans les articles 10/10/10/11 communs aux quatre Conventions. Ces substituts seront essentiellement choisis parmi des organismes neutres, impartiaux et efficaces[61], des États neutres[62],

60. Georges Abi Saab, «Les mécanismes de mise en œuvre du Droit humanitaire», *Revue générale de Droit international public*, Tome 82/1978/1, p. 106.
61. Art. 10/10/10/11 commun aux 4 Conventions de Genève para 1.
62. Art. 10/10/10/11 commun aux 4 Conventions de Genève para 2.

ou des organismes humanitaires, une mention particulière étant fait du CICR[63].

De plus, l'article 10 paragraphe 3 précise *l'obligation* pour la puissance détentrice d'accepter l'offre de services émanant d'un organisme humanitaire tel le CICR.

Nous reviendrons plus tard sur le rôle du CICR dans ce contexte: rappelons simplement que le mécanisme général de la Puissance protectrice est loin d'être satisfaisant[64].

3. *La Commission internationale d'établissement des faits*[65]

L'article 90 du Protocole I prévoit la création d'une Commission d'établissement des faits (CIEF), chargée d'enquêter sur d'éventuelles violations du DIH. La compétence de cette Commission n'est cependant valable que pour les États qui l'ont expressément reconnue. De plus, l'article 90 stipule que la création même de la Commission dépend de l'acceptation de celle-ci par vingt parties contractantes au minimum. Ce nombre ayant été récemment atteint, la C.I.E.F. a été constituée le 25 juin 1991[66].

Ceci représente sans aucun doute un grand progrès par rapport à la procédure d'enquête prévue en 1949 dans les articles 52/53/132/149 des Conventions de Genève, surtout si l'on pense à la réticence généralisée des États face à tout organisme risquant de limiter leurs compétences.

Or, aussi longtemps que la Commission d'établissement des faits n'est pas mise en œuvre, l'efficacité de celle-ci ne peut être certifiée. En effet, sans entrer dans les détails de l'article 90, il faut toutefois relever le fait que bon nombre de juristes ont émis de sérieuses critiques à l'égard de son fonctionnement.

Avant de nous pencher sur les reproches majeurs invoqués à l'encontre de l'article 90, voyons quelles sont les grandes lignes de sa mise en œuvre.

– La Commission est formée de quinze membres «de haute moralité et d'une impartialité reconnue» élus au scrutin secret par les représen-

63. Art. 10/10/10/11 commun aux 4 Conventions de Genève para 3.

64. G.I.A.D. DRAPER, «Implementation and enforcement of the Geneva Conventions» *in* Tome 164 du *Recueil des cours de La Haye*, pp. 16-17; Georges Abi SAAB, «Les mécanismes de mise en œuvre du Droit Humanitaire», *op. cit.*, pp. 109-111.

65. Pour plus de détails, voir l'article de Françoise KRILL, «The International Fact – Finding Commission», *in The international Review of the Red Cross*, mars-avril 1991, pp. 190-205.

66. *RICR*, no 790, juillet-août 1991 pp. 434-435.

tants des États ayant reconnu la compétence de la Commission. Cette élection a eu lieu dans le cadre d'une réunion des représentants des États parties que la Suisse, État dépositaire, a convoquée.

- La compétence de la Commission couvre deux domaines essentiels: l'enquête et les bons offices:

  a) *L'enquête*

  L'article 90 paragraphe 2 alinéa c) ne fait référence qu'à des «violations graves» au sens des Conventions de Genève, ce qui laisse supposer que les infractions mineures ne rentreront pas dans le champ d'enquête de la Commission [67].

  b) *Les bons offices*

  La Commission peut également offrir ses bons offices afin de «faciliter le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du présent Protocole»[68].

- L'enquête elle-même est menée par une Chambre de sept membres dont cinq sont issus de la Commission, deux étant nommés ad hoc par les parties au conflit[69].

  Cette chambre, une fois réunie, présente un rapport aux parties concernées sur la base de preuves produites par elle-même assistée, si elles le désirent, par les parties au conflit. En aucun cas, ce rapport ne sera rendu public à moins que ce ne soit le souhait de toutes les parties au conflit.

Parmi les principales carences de l'article 90 relevées par divers auteurs, nous retiendrons les suivantes:

a) Le problème essentiel dans ce domaine semble concerncer le caractère non exécutoire de la Commission[70].

Par ailleurs, si l'article 90 présente globalement un réel progrès par rapport à l'article 52/53/132/149 commun aux Conventions (concernant la procédure d'enquête traditionnelle) dans la mesure où il est plus complet et détaillé, il n'en reste pas moins que, contrairement aux Conventions de 1949, la C.I.E.F. se borne à faire des recommandations dans un rapport qui, de surcroît, n'est pas rendu public; ce qui souligne indéniablement le caractère non exécutoire de cette juridiction.

---

67. Les infractions mineures restent toutefois couvertes par l'art. 52/53/132/149 commun aux 4 Conventions de Genève, concernant les procédures d'enquête.
68. Art. 90 Prot. 1 para 2 alinéa c II.
69. Aucun des membres de la Chambre ne peut être ressortissant d'une des parties au conflit – Art. 90 Protocole 1 para 3, al. a).
70. Georges Abi Saab, «Les mécanismes de mise en œuvre du Droit humanitaire», *Revue générale du Droit international public*, *op. cit.*, p. 126.

À ce sujet, on peut rappeler que la Conférence diplomatique avait clairement établi que la Commission ne remplirait pas le rôle de «médiateur» et encore moins celui d'organe arbitral[71].

b) S'il est vrai que l'article 90 est un texte «long et tortueux qui prévoit l'établissement d'une lourde machine»[72], le problème des délais peut s'avérer d'une importance considérable. En effet, les guerres contemporaines, s'il ne s'agit pas de conflits internes, sont bien souvent des guerres de relative courte durée; de ce fait, le temps nécessaire à l'élection de la Chambre et à la mise en œuvre de la procédure d'enquête peut s'avérer un handicap.

Bien entendu, seul l'avenir peut confirmer ces hypothèses et allégations, l'application effective du système de la C.I.E.F. étant le seul argument valable pouvant mettre en cause l'efficacité et le bon fonctionnement de l'article 90.

## B – Les infractions graves au DIH. Quelles sanctions?

Comme nous venons de le voir, l'un des problèmes les plus difficiles du DIH dans son ensemble, étant donné l'absence d'une autorité super-étatique, est non seulement celui du contrôle rigoureux de l'application du droit mais bien plus celui des sanctions à appliquer à l'encontre de ceux qui violent ces règles.

Bien que les Conventions aient élaboré un système permettant qu'un certain nombre de mesures soient prises pour que cessent et que soient réprimées les violations du DIH, il faut souligner que les sanctions envers l'État ne sont pas textuellement énoncées dans les Conventions de 1949; et, en ce qui concerne les sanctions encourues par les individus ayant violé les règles du DIH, celles-ci dépendent exclusivement de la législation nationale, puisque les parties s'engagent à prendre des mesures législatives pour «fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre... des infractions graves définies à l'article suivant»...[73].

Or, on peut raisonnablement se demander ce qui se passe si l'État n'a pas intégré ces mesures dans sa législation nationale et s'il juge inutile d'appliquer quelque forme de sanction que ce soit à l'égard de l'individu ayant commis une infraction.

---

71. Saïd IHRAN, «Les mécanismes d'établissement des faits dans les Conventions de Genève de 1949 et dans le Protocole I de 1977», *Mise en œuvre du Droit humanitaire, op. cit.* p. 163.
72. Georges Abi SAAB, «Les mécanismes de mise en œuvre du Droit humanitaire», *op. cit.* p. 126.
73. Art. 49/50/129/146 commun aux 4 Conventions de 1949.

Ce système de répression dépend dès lors entièrement du bon vouloir de l'État, qui le mettra en œuvre avec plus ou moins d'indulgence ou de sévérité, ce qui souligne à nouveau le problème du manque d'uniformité entre les diverses législations. De quel droit un ressortissant d'un pays X devrait-il être plus ou moins pénalisé que le ressortissant d'un pays Z, les deux ayant commis la même infraction ?

Le Protocole I apporte quelques développements, mais sont-ils suffisants ?

Les articles 11 et 85 du Protocole I complètent amplement la liste des infractions graves au DIH énoncées dans les Conventions de 1949 aux articles 50/51/130/147. Sont entre autres considérés comme des infractions graves : l'homicide intentionnel, la torture, les traitements inhumains, le fait de causer intentionnellement des souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé non justifiées par des nécessités militaires. Viennent s'ajouter à cette liste les infractions dirigées, notamment lors d'attaques, contre des personnes ou des biens auxquels le Protocole a garanti la protection. On précise aussi que dorénavant, les infractions commises par omission doivent également être punies[74] ; et on comble une grande lacune des Conventions en condamnant l'usage perfide du signe distinctif de la Croix-Rouge, considéré dorénavant comme une infraction grave au DIH[75].

En matière de répression de ces violations, le Protocole I innove quelque peu par rapport aux Conventions de 1949, l'article 89 prévoyant une entraide judiciaire en matière pénale ainsi qu'une coopération avec l'ONU dans les cas de violations graves des Conventions et du Protocole additionnel. Ces dispositions introduisent notamment le principe de l'extradition, surtout vers le pays où l'infraction a été commise. À défaut d'extradition, le parties contractantes doivent déférer le détenu, quelle que soit sa nationalité, devant leurs tribunaux.

Si l'on exclut la création à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, des tribunaux internationaux de Nüremberg et de Tokyo, il apparaît clairement que, malgré les progrès introduits par le Protocole I, les sanctions des infractions au DIH relèvent toujours exclusivement de la compétence des tribunaux nationaux, la C.I.E.F. ne prévoyant ni des indemnités, ni des sanctions mais seulement des recommandations[76]. Dès lors, tout le système de répression prévu par le droit de Genève repose sur la présomption que les États sont de bonne foi et qu'ils ont toujours la volonté et le souci d'appliquer les Conventions et les Protocoles.

---

74. Article 86 para 1 Protocole I.
75. Article 85 para 3 alinéa 7 Protocole I. Pour plus de détails sur les infractions graves au DIH, consulter l'article de Ghislaine DOUCET, «La qualification des infractions graves au DIH» dans *Mise en œuvre du DIH*, *op. cit.* pp. 79-107.
76. Article 90 para 5a du Protocole I.

Cette théorie peut pourtant laisser la place à certaines réserves, d'autant plus qu'il est évident que l'efficacité de toute règle juridique, et le DIH n'y fait pas exception, dépend très largement des sanctions qui l'accompagnent.

## C – Le rôle du CICR

Compte tenu de sa nature, de sa vocation et du mandat qui lui a été attribué par la communauté internationale, le CICR ne peut en aucun cas rester indifférent au problème des infractions au DIH, d'autant plus que l'article 6 des Statuts du Mouvement rappelle que le CICR travaille à l'application fidèle du DIH et «reçoit toute plainte au sujet des violations alléguées de ce droit[77].

De plus, il est vrai que parmi tous les «organismes humanitaires et impartiaux» auxquels le droit humanitaire fait référence, le CICR apparaît comme un représentant privilégié, dans la mesure où il représente une autorité morale à part entière, dont le poids est renforcé par plus de 100 ans d'expérience et par sa récente attribution du Statut d'observateur à l'Assemblée générale de l'ONU.

En cas de violation du DIH, le CICR ne tient en aucun cas à jouer le rôle d'arbitre et à prendre position sur les allégations de ces violations, une telle attitude étant aux antipodes même des principes de neutralité et d'impartialité. L'action du CICR dans ce cas serait plutôt comparable à celle d'un médiateur, dans le sens où il tente d'exercer son influence à travers des contacts diplomatiques discrets.

Bien souvent, on reproche au CICR son mutisme lors de violations du DIH ; or, le CICR cherche avant tout à agir dans l'intérêt des victimes qu'il protège et, dans ce sens, il lui appartient d'évaluer clairement les implications et les conséquences de ses réactions.

À travers sa «diplomatie humanitaire», le CICR cherche essentiellement à collaborer avec l'État afin de lui rappeler les dispositions du DIH : il s'agit donc avant tout d'une mission de persuasion. De ce fait, une condamnation publique de la part du CICR n'est probablement pas le meilleur moyen pour obtenir la confiance des États et les inciter à collaborer. Rappelons à ce propos qu'une entente avec les États est importante non seulement pour les activités qui mettent en œuvre les dispositions humanitaires, mais aussi pour les actions du CICR qui nécessitent le consentement de l'État dans lequel il va les exercer. La confiance des autorités est d'autant plus importante dans les situations qui ne sont pas formellement couvertes par le DIH telles les situations de troubles intérieurs et de tensions internes.

77. Article 5 para 2a des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La grande discrétion dans laquelle le CICR mène volontairement ses actions diplomatiques explique aussi en grande partie la raison pour laquelle seule son action d'assistance est réellement connue du grand public, trop de publicité autour de ses actions de «diplomatie humanitaire» pouvant porter préjudice à la protection des victimes.

Toutefois, dans le cas de violations graves, répétées ou devant le refus systématique d'un État de collaborer, le CICR peut sortir de sa réserve et faire une déclaration publique, la sanction de l'opinion publique étant probablement le seul moyen susceptible d'améliorer la situation.

Le DIH est un système juridique très fragile dont les règles ont jusqu'à présent trop souvent été négligées et bafouées. De ce fait, l'action que le CICR mène quotidiennement à l'encontre des violations du droit de Genève est primordiale dans la mesure où le passé récent a prouvé que, même si les initiatives du CICR n'ont pas toujours porté leurs fruits, elles ont cependant été plus efficaces que les systèmes de contrôle et de répression prévus par les Conventions et les Protocoles additionnels.

Dès lors, on ne peut que se féliciter que le Protocole I ait attribué un rôle encore plus grand au CICR en réaffirmant son droit d'initiative[78] et en lui confiant la possibilité d'agir comme intermédiaire entre les parties au conflit en vue du choix d'une puissance protectrice et même de se proposer comme substitut en cas d'échec[79].

## Conclusion

Si, tout au long de cet article, nous n'avons pu couvrir toutes les facettes de l'activité du CICR, nous avons cependant tenté de mettre en évidence les trois grands aspects qui témoignent de son rôle prépondérant en matière de mise en œuvre du DIH :

- Le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels. Dans ce sens, il est en quelque sorte le «révélateur» du DIH, d'autant plus qu'il veille à son évolution et à son développement.
- Les Conventions de 1949, les Protocoles de 1977 ainsi que les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge confèrent au CICR un mandat international qui lui permet de veiller et de contribuer à l'application du droit humanitaire et de fonder ses initiatives humanitaires sur des règles juridiques.

78. Article 81 Protocole I.
79. Article 5 para 3 et 4 Protocole I.

– En tant qu'organisme humanitaire, neutre, indépendant et impartial, le CICR tente de mettre fin aux violations du DIH.

Certains émettront problablement des critiques par rapport au fonctionnement du CICR et à la manière dont il exerce son rôle de «Gardien du droit humanitaire» et, peut-être auront-ils raison, le CICR n'étant pas épargné par les problèmes et les erreurs.

Il n'en demeure pas moins qu'il a le grand mérite de s'adapter aux évolutions toujours plus rapides du monde contemporain, qu'il a réussi à imposer son autorité, même dans les cas non prévus par les Traités, et que l'on ne pourrait aujourd'hui envisager un bon fonctionnement du DIH sans la contribution, l'aide, le soutien et l'intervention du CICR.