

## FAITS ET DOCUMENTS

# Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence\*

.....

### Introduction

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a pour mandat d'assumer les tâches qui lui sont reconnues par les Conventions de Genève, de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire et, spécialement en cas de conflits armés – internationaux ou autres – ou de troubles intérieurs, d'apporter protection et assistance aux victimes civiles et militaires de ces événements et de leurs suites directes<sup>1</sup>.

Afin de remplir ce difficile mandat de la manière la plus efficace et la plus cohérente possible, le CICR s'est doté depuis 1981 de lignes directrices concernant les démarches qu'il effectue en cas de violations du droit interna-

\* La version anglaise de ce texte a été publiée sous le titre «Action by the International Committee of the Red Cross in the event of violations of international humanitarian law or of other fundamental rules protecting persons in situations of violence» *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, No. 858, June 2005, pp. 393-400.

1 Voir Article 5 al. 2 c) et d) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la 25<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, octobre 1986, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 763, janvier-février 1987, pp. 25ss. Nombreuses résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en particulier: Berlin 1869 (Résolution IV/3); Karlsruhe 1887 (Résolution III); Washington 1912 (Résolution VI); Genève 1921 (Résolution XIV); Londres 1938 (Résolution XIV).

tional humanitaire<sup>2</sup>. Il est également nécessaire que ses méthodes de travail soient bien comprises par les autorités et les autres instances avec lesquelles il est en contact, et que ses différents types de démarches soient, autant que possible, prévisibles. C'est dans ce but qu'il a décidé de publier ces lignes directrices, accompagnées d'explications.

Elles ont été revues et complétées récemment, pour tenir compte de la réalité des activités opérationnelles du CICR, ainsi que des évolutions survenues depuis 1981 dans l'environnement dans lequel il agit: multiplication et diversification des acteurs concernés par les situations de violence, création de la Commission internationale d'établissement des faits (selon l'article 90 du Protocole additionnel I de 1977), de tribunaux internationaux *ad hoc*, de la Cour pénale internationale, évolutions en matière de communication, etc.

Le présent texte, plus complet, remplace donc celui de 1981.

Il confirme que, face à une violation du droit international humanitaire imputable à une partie déterminée, les démarches faites dans le cadre d'un dialogue bilatéral confidentiel avec les autorités responsables sont et restent le mode d'action privilégié du CICR. Il précise quels sont les moyens subsidiaires auxquels il se réserve le droit de recourir si ce dialogue bilatéral et confidentiel ne porte pas les fruits escomptés, et à quelles conditions il y recourt.

Il précise que le CICR se préoccupe de toutes les violations du droit international humanitaire, que ce soit en matière de protection et d'assistance des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités ou en matière de conduite des hostilités - méthodes et moyens de combat.

Le CICR s'efforce également d'apporter protection et assistance dans des situations auxquelles le droit international humanitaire n'est pas formellement applicable (notamment troubles intérieurs ou autres situations de violence interne). Les mêmes lignes directrices vont donc le guider – *mutatis mutandis* – lorsqu'il est confronté à des violations d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence et qui régissent les domaines dans lesquels le CICR développe des activités de protection.

## Démarches entreprises par le CICR de sa propre initiative

### 1. Règle générale

*Le CICR entreprendra toute démarche appropriée pour faire cesser les violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence, ou pour empêcher que*

2 Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 728, mars-avril 1981, pp. 79-86. Pour la période antérieure: voir «Mémorandum sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en ce qui a trait aux violations du droit international», 12 septembre 1939, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 249, septembre 1939, pp. 766-769; «Le Comité international de la Croix-Rouge et les violations alléguées du droit des gens», Mémorandum, 23 novembre 1951, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 396, décembre 1951, pp. 932-936.

*de telles violations ne se produisent. Ces démarches seront faites à différents niveaux, et en recourant à divers modes d'action, en fonction de la nature et de l'importance des violations.*

Cette ligne directrice pose la règle générale d'action du CICR: il se doit de réagir dès qu'il a connaissance d'une violation du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence. Il entreprend toute démarche appropriée, en fonction de la nature et de la gravité des faits, pour éviter que cette violation se produise, perdure ou se répète.

## 2. Mode d'action principal : démarches bilatérales et confidentielles

*Les démarches bilatérales confidentielles auprès des parties à un conflit sont le mode d'action privilégié du CICR.*

Cette ligne directrice énonce le mode d'action principal du CICR. Le CICR privilégie en toutes circonstances le dialogue bilatéral et confidentiel avec chacune des parties à un conflit armé ou avec chacun des acteurs directement impliqués dans une situation de violence. Le CICR intervient confidentiellement auprès des représentants de cette partie (ou de ces parties), au niveau directement responsable ou, selon les cas et le type de violations, aux divers échelons de la hiérarchie.

Si la confidentialité est un argument important pour obtenir le meilleur accès possible aux victimes des conflits armés et d'autres situations de violence actuels et futurs, l'objectif des démarches confidentielles est de convaincre les parties ayant un comportement illicite de changer ce comportement et de se mettre en conformité avec leurs obligations. Le premier effet de telles démarches est souvent de renforcer la prise de conscience des problèmes signalés par le CICR, de mettre les parties devant leurs responsabilités et de stimuler la volonté des autorités de les prendre en compte et d'y réagir. Des années d'expérience ont montré que la confidentialité permet de développer avec les autorités un dialogue franc dans une atmosphère de confiance, orienté vers des solutions et préservé des risques de politisation liés à un débat public.

Réciproquement, le CICR souhaite que le caractère confidentiel de ses démarches, et en particulier les rapports relatifs à ses visites dans des lieux de détention, soit respecté également par les destinataires de ses démarches. Ainsi, il est spécifiquement rappelé, dans chaque rapport de visite, qu'il est strictement confidentiel et destiné uniquement aux autorités auxquelles il est remis: il ne peut être divulgué à des tiers ou publié, en totalité ou en partie.

## 3. Modes d'action subsidiaires

La confidentialité du CICR n'est cependant pas inconditionnelle. Il y a un lien entre le caractère confidentiel des démarches du CICR et l'engagement

des autorités à prendre en compte ses recommandations pour faire cesser et/ou prévenir la répétition des violations constatées. La confidentialité du CICR trouve donc son sens et sa justification dans la qualité du dialogue qu'il entretient avec ces autorités, et donc, dans l'impact humanitaire que permettent d'atteindre ses démarches bilatérales confidentielles.

En cas d'impact insuffisant de ces démarches, il se réserve le droit de faire usage d'autres modes d'action, en application des lignes directrices ci-dessous. Le recours à ces autres modes d'action est subsidiaire. Le CICR ne les utilisera que s'il ne parvient pas à améliorer la situation humanitaire et le respect du droit par le moyen du dialogue bilatéral confidentiel. Il tentera d'en revenir autant que possible et dès que possible à son mode d'action privilégié.

### *3.1 La mobilisation humanitaire*

*Le CICR pourra partager ses préoccupations relatives à des violations du droit international humanitaire avec des gouvernements de pays tiers, des organisations internationales ou régionales, ou avec des personnalités en mesure d'appuyer ses démarches pour influencer le comportement des parties au conflit. Le CICR ne fera cependant de telles démarches qu'auprès d'interlocuteurs dont il a toutes les raisons de penser qu'ils respecteront le caractère confidentiel de celles-ci.*

Il peut arriver que les démarches bilatérales confidentielles, malgré tous les efforts du CICR, n'aient pas l'impact escompté pour améliorer le respect du droit et le sort des personnes affectées. Le CICR peut alors décider d'effectuer des démarches discrètes pour mobiliser des tiers, dans l'intérêt des personnes affectées par la violation.

Le CICR choisira soigneusement ces tiers en fonction de l'influence humanitaire positive qu'ils sont en mesure d'exercer, notamment lorsqu'ils sont proches des autorités visées ou ont leur oreille.

Cette mobilisation humanitaire concerne en premier lieu les États. Les États peuvent en effet jouer un rôle majeur dans l'amélioration du respect des règles du droit international humanitaire<sup>3</sup>. Ce rôle particulier est reconnu par l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève et par l'article 1 du Protocole additionnel I, par lesquels les États Parties s'engagent à «respecter et à faire respecter» les Conventions et le Protocole en toutes circonstances.

Ainsi par exemple, les États sont légalement tenus de s'abstenir d'encourager la commission d'une violation du droit international humanitaire par une partie à ce conflit, ainsi que d'apporter une assistance concrète permettant

<sup>3</sup> Pour rappel, dans des situations où le droit international humanitaire n'est pas formellement applicable, le CICR sera guidé par la ligne directrice 3.1 ci-dessus pour réagir à des violations d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence.

ou facilitant une telle infraction<sup>4</sup>. De plus, il est généralement reconnu que l'article 1 commun impose aussi aux États non parties à un conflit armé une obligation d'agir. Il est attendu d'eux qu'ils fassent respecter, c'est-à-dire qu'ils prennent toutes les mesures qui sont à leur portée envers les parties qui violent le droit international humanitaire, particulièrement en usant de leur influence pour tenter de mettre un terme à ces violations<sup>5</sup>.

Lorsque le CICR recherche l'appui d'États tiers sur la base de l'article 1 commun, il ne se prononce pas sur les mesures que ces États peuvent prendre<sup>6</sup>.

Outre les États tiers, pour lesquels la mobilisation humanitaire est fondée sur une base juridique formelle, le CICR peut également mobiliser des organisations internationales ou régionales, des entités non étatiques, voire des individus, s'il considère qu'ils peuvent exercer une influence positive pour améliorer le sort des personnes affectées.

Afin d'assurer cette mobilisation, le CICR pourra décider de partager avec ces tiers – si nécessaire et dans la mesure strictement nécessaire – des informations qui peuvent être confidentielles.

### *3.2 La déclaration publique portant sur la qualité du dialogue bilatéral confidentiel*

*Le CICR pourra exprimer publiquement sa préoccupation par rapport à la qualité du dialogue bilatéral confidentiel qu'il entretient avec une partie au conflit, ou par rapport à la qualité du suivi donné à ses recommandations au sujet d'une problématique humanitaire déterminée.*

A nouveau, ce type de démarche – de nature publique cette fois – vise à renforcer l'impact du dialogue bilatéral et confidentiel que le CICR entretient avec une partie au conflit, lorsque ce dialogue n'apporte pas l'impact escompté sur les problématiques faisant l'objet de démarches.

Le CICR recourt à ce type de déclaration publique lorsqu'il espère qu'une telle déclaration incitera une partie au conflit à améliorer la qualité de son dialogue avec lui et à mieux prendre en compte ses recommandations. Cela permet d'éviter que le silence du CICR ne soit interprété à tort comme un signe que la situation est satisfaisante sur le plan humanitaire ou comme un silence

4 Cour internationale de justice, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, fond*, Arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, par. 220. Voir aussi *Le Droit International Humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport préparé par le Comité international de la Croix-Rouge, XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2-6 décembre 2003, pp. 23 et 50ss.

5 Le CICR a rappelé publiquement et avec constance cette portée de l'article 1 commun aux Conventions de Genève, et a régulièrement rappelé aux États la nature de leurs engagements en vertu de cette disposition. Voir par exemple F. Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, 2<sup>e</sup> éd., CICR, Genève, juin 2000, p. 1081.

6 Il faut souligner que l'article 1 commun n'est pas une base légale suffisante pour justifier un recours à la force armée. Quelle que soit sa motivation, le recours à la force armée est régi par la Charte des Nations Unies. Voir à cet égard, l'article 89 du Protocole additionnel I.

complice, au détriment de la crédibilité du CICR et de son mode d'action privilégié: les démarches bilatérales confidentielles.

Ce type de déclaration publique porte uniquement sur les problèmes rencontrés en termes de modalités de travail et de qualité du dialogue bilatéral. Si le domaine dans lequel la situation est problématique peut être mentionné, le CICR s'abstiendra de qualifier la problématique en termes juridiques et d'entrer dans une description du problème ou de ses conséquences humanitaires, ou de détailler le contenu de ses recommandations, éléments qui restent couverts par la confidentialité.

### *3.3 La dénonciation publique*

*Le CICR se réserve la possibilité de dénoncer publiquement des violations spécifiques du droit international humanitaire si les conditions suivantes sont réunies:*

- (1) ces violations sont importantes et répétées ou susceptibles de répétition;*
- (2) les délégué(e)s ont été les témoins directs de ces violations, ou l'existence et l'ampleur de ces violations sont établies au moyen de sources sûres et vérifiables;*
- (3) les démarches bilatérales faites à titre confidentiel et, le cas échéant, les efforts de mobilisation humanitaire n'ont pas réussi à faire cesser les violations;*
- (4) une telle publicité est dans l'intérêt des personnes ou des populations atteintes ou menacées.*

Il s'agit ici pour le CICR de déclarer publiquement que des faits, connus ou non du public, constituent une violation du droit international humanitaire<sup>7</sup> imputée à une partie au conflit.

Le CICR n'y recourt que si toutes les démarches raisonnablement possibles auprès de la partie responsable de la violation, aux niveaux les plus pertinents, ainsi que – le cas échéant – auprès de tiers, ont été tentées et sont restées sans effet, ou si les violations dénoncées font partie d'une politique délibérée de la partie concernée. Il en va de même si les autorités ne sont pas accessibles et que le CICR acquiert la conviction que la pression publique est le seul moyen d'obtenir une amélioration de la situation humanitaire.

Une telle démarche restera cependant exceptionnelle et n'est possible que si les quatre conditions susmentionnées sont réunies cumulativement.

Lorsqu'il apprécie «l'intérêt des personnes ou des populations atteintes ou menacées», le CICR tiendra compte de leur intérêt non seulement à court terme, mais également à plus long terme, ainsi que du fait que sa responsabilité

<sup>7</sup> Pour rappel, dans des situations où le droit international humanitaire n'est pas formellement applicable, le CICR sera guidé par la ligne directrice 3.3 ci-dessus pour réagir à des violations d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence.

est accrue lorsqu'il est le témoin d'événements particulièrement graves qui ne sont pas connus du public.

## Attitude du CICR en réponse à des initiatives de tiers

### 1. Relations avec des autorités judiciaires, quasi judiciaires ou d'investigation

*Le CICR ne fournit pas de témoignage ni de documents confidentiels dans le cadre d'investigations ou de procédures judiciaires sur des violations spécifiques.*

Cette ligne directrice ne fait cependant pas obstacle à des contacts avec des autorités judiciaires, quasi judiciaires<sup>8</sup> ou d'investigation sur des questions générales d'application ou d'interprétation du droit international humanitaire.

### 2. Demandes d'enquête

*Le CICR ne se constituera pas lui-même en commission d'enquête et, en règle générale, ne prêtera pas son concours à une procédure d'enquête. Cependant, si le CICR est sollicité par une ou des parties au conflit, il pourra les encourager à faire appel à la Commission internationale d'établissement des faits ou, à la demande de toutes les parties au conflit, il pourra offrir ses bons offices en vue de constituer une commission d'enquête, en se bornant à proposer, en dehors de son sein, des personnes qualifiées pour faire partie d'une telle commission.*

Le CICR n'apportera cependant ce concours limité que si cela ne risque pas de compromettre ses activités traditionnelles ou sa réputation d'impartialité et de neutralité. De même, il veillera à ce que la procédure d'enquête fournisse toutes les garanties d'impartialité et donne à toutes les parties les moyens de faire valoir leur thèse.

### 3. Réception et transmission de plaintes

Conformément à l'article 5 al. 2 c) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR est habilité à recevoir «toute plainte au sujet de violations alléguées [du droit international humanitaire]».

#### 3.1 Plaintes d'une partie au conflit ou d'une Société nationale d'une partie au conflit

*Le CICR ne transmettra à une partie au conflit (ou à sa Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge) les plaintes émanant d'une autre*

8 Le terme «d'autorité quasi judiciaire» se réfère à des mécanismes qui, sans être de nature à proprement parler judiciaire, visent un objectif semblable, telles les commissions de vérité.

*partie au conflit (ou de sa Société nationale) que s'il n'existe aucune autre voie d'acheminement et que, par conséquent, un intermédiaire neutre est nécessaire entre elles. Dans un tel cas, le CICR transmettra la plainte d'un gouvernement au gouvernement de la partie adverse, alors que la plainte reçue de la Société nationale sera transmise à la Société nationale de la partie adverse.*

### 3.2 Plaintes de tiers

*Les plaintes émanant de tiers (gouvernements, Sociétés nationales, organisations gouvernementales ou non gouvernementales, particuliers) ne seront pas transmises. Si le sujet de la plainte a déjà fait l'objet d'une démarche de sa part, le CICR en informera le plaignant dans la mesure du possible. Si aucune démarche n'a été faite, il pourra tenir compte du sujet de cette plainte dans ses propres démarches ultérieures, à condition que la violation ait été constatée par ses délégué(e)s ou soit établie au moyen de sources sûres ou vérifiables, et pour autant que l'intérêt des victimes le commande. Les auteurs de telles plaintes pourront être invités à s'adresser directement aux parties au conflit.*

### 3.3 Publicité donnée aux plaintes reçues

*En règle générale, le CICR ne rend pas publiques les plaintes reçues. Il pourra confirmer publiquement la réception d'une plainte si elle concerne des événements de notoriété publique et, s'il le juge utile, rappeler sa doctrine en la matière.*

## 4. Demandes de constater les conséquences d'une violation

*Si le CICR est invité, en particulier par les autorités, à aller constater la conséquence d'une violation du droit international humanitaire, il n'y donnera suite que s'il estime que la présence de ses délégué(e)s sur les lieux facilitera l'accomplissement de ses tâches humanitaires, notamment s'il est nécessaire d'évaluer les besoins des victimes en vue de leur porter assistance ou de prendre note des effets d'une attaque et ainsi récolter les informations qui lui permettront d'effectuer une démarche en connaissance de cause. En outre, il n'acceptera d'envoyer une délégation sur les lieux que s'il a reçu la garantie que sa présence ne sera pas exploitée politiquement.*



