

**RENCONTRE EUROPEENNE DES**  
**COMMISSIONS ET AUTRES**  
**INSTANCES NATIONALES DU DROIT**  
**INTERNATIONALE HUMANITAIRE**

Organisée par

La Commission Interdépartementale de Droit Humanitaire (CIDH) belge

Le Ministère belge des Affaires étrangères du Royaume de Belgique

La Croix-Rouge de Belgique

Le Comité International de la Croix-Rouge

---

Bruxelles, Palais d'Egmont  
19 et 20 avril 1999

Rapport

## TABLE DES MATIERES

	Pages
<b>DISCOURS D'OUVERTURE</b>	
Allocution de S.A.R. la Princesse Astrid, <i>Présidente de la Croix-Rouge de Belgique</i>	7
Allocution de Monsieur Erik Derycke, <i>Ministre des Affaires étrangères</i>	9
Allocution de Monsieur Cornelio Sommaruga, <i>Président du CICR</i>	13
Allocution de Monsieur Guido Van Gerven, <i>Président de la CIDH belge</i>	17
<b>EXPOSÉS INTRODUCTIFS</b>	
"Mécanismes nationaux de mise en œuvre du DIH : raison d'être et utilité d'un organe national spécifique pour la mise en œuvre du droit international humanitaire" par Monsieur André Andries, <i>Vice-Président de la CIDH belge</i>	25
"Soutien des Services consultatifs en DIH du CICR à la création et aux travaux des organes nationaux du DIH" par Madame María Teresa Dutli, <i>Chef des Services consultatifs du CICR</i>	31
<b>MÉTHODES DE MISE EN ŒUVRE DU DIH : RÉALISATIONS ET PROJETS</b>	
Monsieur Igor Andreev, <i>Directeur du Centre national de conception de projets de lois auprès du Président de la République de Bélarus, vice-président de la Commission de mise en oeuvre du droit international humanitaire auprès du Conseil des Ministres de la République de Bélarus</i> *	37
"Implementation Mechanisms for International Humanitarian Law: Past Accomplishments and Projects" par le Professeur Michael Bothe, <i>Président de la Commission de DIH de la Croix-Rouge allemande</i> *	45
"Promotion et mise en œuvre des droits de l'homme et du DIH : convergences et différences, une seule et même instance pour ces deux domaines ? Expérience de la Commission nationale consultative française des droits de l'homme" par le Docteur Thierry Choubrac, <i>Commission nationale consultative des Droits de l'Homme</i> *	51
"Approche régionale : un échange possible entre instances nationales de la mise en œuvre du DIH", par Monsieur Yves Sandoz, <i>Directeur du droit international et de la communication du CICR</i>	55

\* Deze teksten werden niet opgenomen  
Zij kunnen verkregen worden via het Secretariaat van de Commissie

## **UNE PRIORITÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DIH : LA RÉPRESSION DES VIOLATIONS**

- Professeur Juan Manuel Garcia Labajo, *Centre d'études de DIH de la Croix-Rouge espagnole* \* 61
- Madame Roussoudan Beridzé, *Secrétaire de la Commission interministérielle pour le droit international humanitaire de Géorgie* \* 67
- "Problèmes de perfectionnement de la législation pénale de la République de Bélarus visant à réprimer les violations graves du droit international humanitaire (expérience dans la préparation du projet de Code pénal de la République de Bélarus)" par Monsieur Vitaly Kaliouguine, *Directeur-adjoint du Centre national des activités législatives auprès du Président de la République de Bélarus, Secrétaire de la Commission de la mise en oeuvre du droit international humanitaire auprès du Conseil des Ministres de la République de Bélarus* \* 71
- "The Repression of Violations of International Humanitarian Law in the Polish Penal Law" par le Professeur Roman Jasica, *ancien Président de la Commission nationale polonaise pour la diffusion du DIH* \* 79

## **PRIORITÉS D' ACTIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DU DIH : PERSPECTIVE EUROPÉENNE**

- "Rapport de synthèse" par Monsieur Yves Sandoz, *Directeur du droit international et de la communication du CICR* 85
- "Discours de clôture" par Monsieur Guido Van Gerven, *Président de la CIDH belge* 89

## **ANNEXES 93**

- Documents  
Liste des Commissions nationales \*  
Programme

Ce rapport contient une sélection d'exposés, ou extraits d'exposés, présentés dans le cadre de la réunion, accompagnés de documents pertinents. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement la position des gouvernements, des organisations représentées ainsi que de la Croix-Rouge de Belgique ou du CICR.

**S. A. R. la Princesse Astrid**  
***Présidente de la Croix-Rouge de Belgique***

Monsieur le Ministre,  
Monsieur le Président du CICR,  
Monsieur le Président de la Commission interdépartementale du droit humanitaire,  
Monsieur Sandoz,  
Ladies and gentlemen,

Permettez-moi tout d'abord, Monsieur le Ministre, de vous remercier pour le soutien que vous accordez à cette réunion européenne sur le droit international humanitaire.

Personnellement, je me réjouis que la Croix-Rouge de Belgique ait été chargée par le Comité international de la Croix-Rouge de l'organisation de cet événement-clé. L'importance de ces deux jours à venir est déjà soulignée par votre assistance si nombreuse et par les qualifications éminentes que vous apportez en matière de droit international humanitaire.

Il est essentiel, dans cet important domaine, que l'Europe puisse jouer un rôle actif transfrontalier et même mondial. Le moment me paraît approprié, car nous vivons actuellement, au coeur de l'Europe, et plus particulièrement au Kosovo, d'épouvantables drames humains, provoqués par de flagrantes infractions au droit international humanitaire. En outre, il ne faut pas oublier que tous les jours, quelque part dans le monde, des transgressions brutales des Conventions sont à déplorer, mettant en cause leur crédibilité. Et pourtant, justement cette année, nous commémorons d'importants événements. En effet, il y a 135 ans que la première Convention de Genève était signée. Ce n'est sans une certaine fierté que je mentionne que la Belgique a été cosignataire de cet accord. Et, de cet accord, est né un droit humanitaire en constante évolution. Ainsi, en 1999, nous célébrons le 50ème anniversaire des quatre Conventions de Genève. D'autres projets ont récemment abouti. Je me limiterai à citer l'importante Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et l'accord intervenu pour la création d'une Cour pénale internationale dont la compétence se rapporte aux violations du droit humanitaire. Mais au-delà de la signature des accords, il reste aux États un rôle important à jouer afin de diffuser le contenu des Conventions et de veiller à leur mise en exécution.

Dans ce but, suite à l'incitation du CICR, plusieurs pays ont déjà créé des commissions nationales chargées de leur mise en oeuvre. Il s'agit maintenant de permettre à ces instances nationales européennes d'échanger leurs expériences et leurs vues, de dégager des perspectives européennes communes et de donner un appui aux nations qui ont entamé un processus dans ce domaine qui nous préoccupe tant. Nos réunions d'aujourd'hui et de demain pourront, j'en suis sûre, contribuer à la réalisation de ces ambitions.

Je vous remercie.

**Monsieur Erik Derycke**  
*Ministre des Affaires étrangères*

Mesdames,  
Messieurs,

Il me revient de rappeler brièvement la genèse de cette réunion née d'une motivation conjointe et déterminée de la Croix-Rouge de Belgique dont SAR la Princesse Astrid assure avec dévouement la Présidence et de la Commission interdépartementale belge de droit humanitaire dont le Ministre des Affaires étrangères exerce la tutelle.

C'est en septembre 1996 qu'un groupe d'experts du CICR fit des recommandations préconisant des échanges de vues sur la manière dont le droit humanitaire international était traduit et mis en œuvre dans les pays parties aux quatre Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels. Ces recommandations ont été entendues et des réunions régionales se sont organisées, en Afrique, en Amérique latine, en Asie, rassemblant à chaque occasion des spécialistes du droit humanitaire international, tous animés par la même ambition : faire connaître ce droit, en promouvoir le respect, œuvrer pour que cet ensemble de normes fondamentales de l'ordre juridique mondial soient applicables et appliquées dans le plus grand nombre de pays.

La Belgique, à son tour, a souhaité rassembler ses partenaires de la Grande Europe pour un séminaire consacré à ce thème. Cette démarche européenne s'inscrit aussi dans les efforts du gouvernement belge consacrés à la lutte contre l'impunité des auteurs des violations commises contre les droits de l'homme et le droit humanitaire international.

Mon pays, qui a entamé la procédure d'approbation du statut de la Cour Pénale internationale, entend avec d'autres renforcer le rôle des valeurs éthiques dans les relations internationales. Un des piliers de cette éthique est la prééminence du droit, le respect de la norme de droit international dans les relations internationales. Les conflits internes ou internationaux mettent à dure épreuve le respect des règles de droit humanitaire. Et pourtant, il faut défendre ces normes et leur contenu contre l'idée que tout serait permis en temps de guerre ou contre un ennemi.

Depuis la chute du mur de Berlin, il semble que les profonds bouleversements géopolitiques aient engendré une nouvelle génération de conflits, hors des logiques de blocs qui jusqu'alors maintenaient le monde dans un corset de scénarios assez prévisibles. Nous avons assisté en divers endroits de la planète à la déliquescence des structures étatiques avec un déferlement de violence prenant généralement pour cible des groupes de population, pour les bouter hors des frontières, ou tout simplement les éliminer physiquement.

Conflits non internationaux, mais débordant les frontières, ils se caractérisent tous par une tendance extrêmement inquiétante, à savoir le mépris des règles élémentaires du droit de la guerre, soit parce qu'il n'y a plus de souveraineté pour en imposer le respect, soit parce que les objectifs déclarés des parties au conflit, tel le nettoyage ethnique ou le génocide sont par essence contraires aux règles les plus fondamentales du droit humanitaire. De nouveaux concepts, comme celui de "catastrophe humanitaire", tentent de cerner ces drames. Il faut se

garder d'oublier ou d'occulter que ces catastrophes sont bien le fait d'hommes et de femmes, de dirigeants qui trop souvent échappent à toutes sanctions, en dépit de la gravité extrême des crimes commis. Les vengeances que déclenchent à leur tour ces crimes et exactions alimentent les conflits de manière durable. La paix tarde à venir, générant une instabilité régionale propice aux aventures militaires.

Dans ce déchaînement de violence, les idéologies qui incitent ou justifient les crimes forment un barrage bien souvent insurmontable pour le respect des normes de droit humanitaire international et l'exercice d'une justice conforme aux standards internationaux.

Les structures internationales ou multilatérales doivent faire face à des défis sans précédents dans une période où elles aussi, subissent les effets de l'après guerre froide. Elles doivent repenser leurs objectifs de base et s'adapter à des rapports de force beaucoup plus fluctuants. Dans ce contexte, je me réjouis de la réponse solidaire de l'Union Européenne face au drame du Kosovo.

Les conséquences de cette évolution vous sont connues, les images dramatiques nous arrivent avec une régularité angoissante : cortège de populations déplacées de force, prise en otage de populations civiles, femmes, vieillards, enfants pris pour cibles militaires, récits de violences sexuelles, mutilations ...

Pillages, destructions des foyers, disparition de prisonniers, mauvais traitements, exécutions sommaires ... . Les événements tragiques du Kosovo nous rappellent que le droit humanitaire international n'est pas un exercice théorique, mais qu'il a une fonction bien concrète à des moments critiques dans la vie des peuples et des Etats : assurer la protection des victimes des conflits armés, garantir un minimum de dignité humaine lorsque la haine et la violence remettent en question les principes de base de la vie en communauté.

Mais le droit, sans une volonté politique de le faire appliquer, n'est pas d'un grand secours aux victimes de conflits. Pour assurer le respect de ce droit, il faut que les Etats se dotent de mécanismes juridiques et des structures indispensables à son application. Il est paradoxal de constater que le droit humanitaire, qui est très développé tant par l'aboutissement du travail normatif entamé il y a 50 ans que par le nombre d'Etats parties à ces instruments, ne parvient pas toujours à sortir ses effets. Trop fréquemment, son insertion dans l'ordre juridique national fait défaut ou est lacunaire.

Il en résulte que pour les Etats parties aux Conventions de Genève, l'engagement de respecter le prescrit de ces Conventions reste théorique, alors que ces mêmes conventions obligent, dans le cas de violations les plus graves, les Etats à en poursuivre les auteurs en vertu du principe de la compétence universelle.

Il est essentiel de rappeler ici que non seulement les parties au conflit ont des obligations découlant du droit international humanitaire, et que certaines s'imposent également dans le contexte de conflits non internationaux. Mais le respect de celui-ci est également du ressort de tous les Etats qui y sont parties. En cette qualité, les Etats ont des obligations spécifiques envers toutes les victimes des conflits armés.

Il y a donc un énorme effort à entreprendre, un effort de divulgation du droit humanitaire international à destination du monde militaire et des acteurs de l'humanitaire qui sont le mieux placés pour exercer une action préventive dans l'environnement des conflits armés. De leur côté, les gouvernements doivent aussi prendre conscience des responsabilités qui leur incombent.

Le CICR a fait de la mise en oeuvre nationale du droit humanitaire international une priorité. Les Commissions et autres instances nationales de droit humanitaire ont un rôle à jouer à cet égard. L'application des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels s'inscrit par essence dans un contexte de tensions, de violence. Les représentants du CICR nous parleront certainement des obstacles que rencontrent leurs délégués dans leurs missions sur le terrain.

Il est bien utile dès lors que les questions préalables à cette mise en oeuvre locale aient été débattues franchement, et que des relations de travail se tissent entre les responsables de ce secteur.

Je suis particulièrement heureux d'accueillir ici des représentants gouvernementaux ainsi que des représentants du monde académique, judiciaire et parlementaire qui je n'en doute pas, ont tous une contribution utile à apporter à nos travaux.

La réunion de ce jour a pour objectif de mettre en commun les expériences des Commissions de droit humanitaire international, de voir quels progrès sont possibles par la coopération internationale. Elle doit aussi permettre de renforcer les liens entre les Commissions de droit humanitaire international, les plus expérimentées et les nouvelles venues et les responsables des Etats qui pensent mettre une telle structure sur pied.

En invitant également les représentants d'Etats qui n'ont pas établi à ce jour de telles structures, la Belgique désire sensibiliser les gouvernements d'Europe à la promotion et au respect des obligations découlant des quatre Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels.

Comme le mentionnait Madame la Présidente de la Croix-Rouge de Belgique, cette année, nous célébrons le cinquantième anniversaire des Conventions de Genève. Cet anniversaire nous conduira naturellement à faire un bilan de la mise en oeuvre du droit humanitaire.

La XXVII<sup>e</sup> Conférence mondiale de la Croix-Rouge, qui aura lieu à l'automne prochain, devra déterminer de nouvelles orientations pour assurer la réalisation des objectifs de ces Conventions. L'actualité nous rappelle qu'il reste beaucoup à faire, à commencer par l'Europe. Je souhaite donc que ces deux journées de travail contribuent à relancer la réflexion sur les mécanismes de protection de l'individu dans les conflits armés. C'est le devoir de toutes les parties aux Conventions de Genève, de faire reculer l'indigne, l'inacceptable.

**Monsieur Cornelio Sommaruga**  
**Président du Comité International de la Croix-Rouge (CICR)**

Votre Altesse,  
Monsieur le Ministre,  
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs les experts gouvernementaux,  
Chers amis de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

Le droit international humanitaire est une branche très développée du droit international, et il est un droit universel. Pourtant, l'application effective et le respect des règles de ce droit sont encore défectueux. Nous tous connaissons les conséquences tragiques engendrées par le non-respect du droit humanitaire dans les conflits actuels. Aujourd'hui, nous pensons au Kosovo. Mais il faut aussi rappeler le nombre important de conflits qui se déroulent ailleurs dans le monde. Que peut-on faire pour remédier à cette situation ?

Une réponse majeure est : **mettre en oeuvre le droit international humanitaire sur le plan interne dans chaque pays**. En adhérant aux traités du droit humanitaire, les États se sont explicitement engagés à adopter, dès le temps de paix, toutes les mesures nécessaires pour qu'eux-mêmes en respectent les obligations, - en temps de paix comme en temps de guerre - mais aussi pour que les **individus** respectent ces règles du droit humanitaire, lorsque elles s'appliquent.

Mais combien d'États l'ont-ils fait ?

À titre d'exemple, concernant les mesures qu'il faut adopter, j'évoquerai les très graves violations du droit international humanitaire, c'est-à-dire les crimes de guerre. Ils devraient tous être sanctionnés par la législation pénale de chaque Etat. Cela est indispensable pour garantir que les auteurs de ces crimes puissent être poursuivis et ne restent pas impunis. La communauté internationale vient de franchir un pas important en adoptant, à Rome en juillet 1998, le Statut de la Cour pénale internationale. Ce résultat positif représente l'aboutissement d'années d'efforts, et il est primordial que ce traité soit largement ratifié pour que son objectif soit atteint. Cette Cour ne libère toutefois pas les États de leurs obligations, et les tribunaux nationaux continueront à jouer un rôle prépondérant dans la poursuite de criminels de guerre présumés.

Un autre exemple concerne l'obligation de protéger les signes distinctifs internationaux de protection, notamment les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge. Il faut en réprimer les abus, de manière à permettre la protection effective des victimes et l'accès des secours.

Je mentionnerai enfin l'obligation des États de diffuser la connaissance du droit international humanitaire le plus largement possible en temps de paix et en temps de guerre : en effet, qui ne connaît pas une règle ne peut pas la respecter.



En matière de prévention, car c'est de prévention qu'il s'agit, les maîtres-mots sont formation, diffusion et éducation. Beaucoup d'autorités nationales en sont conscientes, mais leurs efforts sont encore insuffisants.

Les dispositions à prendre pour la mise en œuvre du droit international humanitaire sont, on le voit, fort complexes. Elles engagent nombre de sphères d'activités étatiques et de secteurs de la vie publique. De ce fait, elles réclament un effort de coordination considérable et un appui constant de tous les ministères, des administrations publiques et de diverses entités étatiques et institutions. Pour y parvenir, il convient de mettre en place des mécanismes adéquats. Cela peut être une Commission ou un autre organe consultatif spécifique, qui sera chargé des questions relevant de l'application du droit international humanitaire sur le plan national. La fonction de cet organe est de conseiller et d'appuyer le gouvernement pour tout ce qui concerne l'adhésion aux traités du droit humanitaire, leur incorporation dans le droit interne et la diffusion de leurs règles.

Le Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, qui s'est réuni à Genève en 1995, a estimé que ces Commissions étaient un moyen précieux de promouvoir l'application du droit international humanitaire. Sur cette base, et sur celle des résolutions de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, également tenue à Genève en 1995, le CICR a organisé, en octobre de l'année suivante, la première réunion universelle des Commissions ou autres instances nationales pour le droit international humanitaire. Des experts gouvernementaux de plus de 70 pays y ont participé.

La Commission interdépartementale du droit humanitaire de Belgique a fêté, en 1997, son dixième anniversaire. Elle a été une des premières à voir le jour et a remporté d'importants succès dans ses travaux menés à un rythme soutenu. La Croix-Rouge de Belgique participe activement aux travaux de la Commission. Sa présence permet d'assurer le lien nécessaire avec le CICR et les autres composantes du Mouvement international. C'est d'ailleurs à la suite d'un symposium organisé par la Croix-Rouge de Belgique et consacré à l'application des règles des Protocoles additionnels que des démarches ont été entreprises pour créer la Commission interdépartementale. Les Sociétés nationales ont donc un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du droit international humanitaire, et il importe qu'elles soient, d'une manière ou d'une autre, associées aux travaux des organes nationaux.

Le nombre de Commissions ou organes responsables de la mise en œuvre du droit international humanitaire ne cesse de croître. Actuellement, 45 de ces organes ont été constitués - dont environ 15 en Europe - et d'autres sont encore en formation. Des réunions régionales de Commissions nationales ont été organisées, dont une en Afrique et une autre en Amérique centrale. Elles ont permis à leurs représentants de se rencontrer pour la première fois et d'établir les bases pour une coopération active.

Cette première réunion de membres des Commissions nationales européennes et de représentants gouvernementaux s'insère dans l'année du cinquantième anniversaire de l'adoption de l'important ouvrage de codification que sont les Conventions de Genève. De même, la commémoration du centenaire de la première Conférence internationale pour la Paix, organisée à La Haye et à Saint-Petersbourg, représente une occasion idéale de dresser le bilan d'un siècle du développement du droit international humanitaire.

De nombreuses manifestations sont prévues cette année pour marquer ce cinquantième anniversaire des Conventions de Genève, le CICR a lancé une campagne intitulée "Les voix de la guerre". Son objectif est de placer le droit international humanitaire dans le contexte des conflits armés actuels. Cette campagne interpellera sans doute la responsabilité des milieux politiques et des organisations humanitaires.

Le point culminant de cette année de commémoration sera la XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui se tiendra à Genève en novembre. Il s'agit de l'un des plus importants forums humanitaires du monde, qui représente une force de cohésion entre les États parties aux traités humanitaires et les différentes composantes du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ce sera donc l'occasion non seulement de commémorer ce cinquantième anniversaire, mais surtout de réaffirmer les engagements déjà pris en faveur de ces normes universellement acceptées.

Il importe ainsi de tout mettre en oeuvre pour limiter le nombre des victimes des conflits armés. C'est au nom de ces victimes, au nom de ces femmes, de ces enfants et de ces hommes, que tous les efforts doivent converger, pour assurer un meilleur respect du droit international humanitaire, et pour que ce droit ne reste pas lettre morte. C'est aussi dans cet esprit que je souligne l'importance des travaux que vous allez entreprendre. Je vous souhaite tout le succès possible.

Je vous remercie.

**Monsieur Guido Van Gerven**  
**Président de la Commission Interdépartementale**  
**de Droit Humanitaire (CIDH) belge**

Madame,  
Monsieur le Président,  
Monsieur le Président du Comité international de la Croix-Rouge,  
Mesdames et Messieurs les Présidents et Membres des Commissions et autres instances de  
Droit Humanitaire en Europe.

La Commission Interdépartementale de Droit Humanitaire remercie respectueusement Son  
Altesse Royale la Princesse Astrid, Présidente de la Croix-Rouge de Belgique, de sa présence  
et de son amabilité pour avoir bien voulu s'adresser à cette réunion. Son message contribuera  
incontestablement à donner une grande impulsion morale à des contacts réguliers et à une  
collaboration intense entre les instances nationales de Droit Humanitaire en Europe.

C'est pour notre Commission un insigne honneur que le Ministre des Affaires étrangères  
chargé de sa tutelle, a bien voulu assurer la présidence d'importantes activités : la session  
académique à l'occasion du dixième anniversaire de la création de la Commission et la  
réunion européenne d'aujourd'hui.

Connaissant son grand engagement dans la promotion et le développement du Droit  
Humanitaire et des Droits de l'Homme nous tenons à le remercier chaleureusement pour la  
spontanéité avec laquelle il a offert son encouragement et l'appui logistique pour  
l'organisation pratique de cette réunion, qui constitue une première au niveau de Droit  
Humanitaire Européen.

Mes vifs remerciements vont également au Président du Comité international de la  
Croix-Rouge à Genève, dont nous apprécions hautement la présence. Nous exprimons notre  
plus grande estime pour l'inlassable effort d'humaniser dans la mesure du possible, les effets  
désastreux des conflits armés partout dans le monde.

Je tiens tout particulièrement à exprimer mes remerciements aux Services consultatifs du  
Comité international de la Croix-Rouge à Genève, qui ont mené les discussions exploratoires  
avec les différentes Commissions nationales européennes. Ils ont fourni une importante  
contribution à l'organisation de cette réunion.

Je remercie de tout coeur Monsieur le Premier Avocat-général Fobe, Secrétaire-général de la  
Société internationale de Droit Militaire et Droit de la Guerre ainsi que le Commandant  
Maertens et ses services pour leur aide matérielle précieuse.

Finalement, je ne puis oublier les représentants de la Croix-Rouge de Belgique, et plus  
spécialement Madame Kuntziger et Madame Tempels, qui se sont dévouées sans compter à la  
réalisation pratique de cette réunion.

En qualité de Président de la Commission Interdépartementale Belge, je suis un homme  
heureux. Pour la première fois en Europe, une rencontre est organisée entre présidents et

membres des Commissions nationales ou d'autres instances nationales analogues, chargées de développer le Droit Humanitaire dans leurs pays.

Je voudrais leur souhaiter une très cordiale bienvenue. De toute évidence, ces contacts contribueront à une meilleure compréhension mutuelle et à un échange fructueux d'idées et d'initiatives, et ils déboucheront sur une amitié et une coopération durables.

\*  
\*   \*

Ce sont surtout les Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 qui ont donné une impulsion à l'intérêt et au souci d'appliquer le Droit Humanitaire aux nombreux conflits armés à travers le monde.

Toutefois, la ratification d'un traité international ne suffit pas pour que, par cet acte, toutes les dispositions prennent leur plein effet en droit national.

Les dispositions du droit conventionnel doivent en effet être intégrées dans les différentes branches du droit national et traduites dans des décisions et des règlements d'ordre général en vue de leur application dans la pratique.

Rien que l'application des dispositions des quatre Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels constitue déjà un travail considérable entraînant des modifications fondamentales et innovatrices dans les sections les plus variées du droit national. Diverses possibilités existent pour mener à bien cette réalisation. Je vous les présente schématiquement.

Une voie consiste, pour chaque département ministériel, à s'acquitter lui-même de cette mission en étudiant les Conventions et les Protocoles pour en retirer les éléments importants pour lui. La difficulté majeure sera bien entendu un manque de coordination.

Une autre possibilité consiste en la création d'une Commission nationale, composée de représentants des Ministères concernés. Cette Commission examinera le Droit Humanitaire qu'il y a lieu d'intégrer et fera des propositions au gouvernement lorsque la législation en vigueur n'est plus conforme aux obligations reprises dans les instruments conventionnels.

C'est cette dernière possibilité qui a reçu la préférence des pays européens.

En effet, cette solution présente l'avantage incontestable que l'adaptation du droit national a lieu de manière systématique, coordonnée et complète, de sorte qu'un seul texte d'amendement des lois est mis au point par des spécialistes et soumis au gouvernement.

Par ailleurs, la transposition de traités internationaux qui imposent des obligations à un grand nombre d'Etats adhérents doit se faire, autant que possible, de manière uniforme dans les différents pays. Faut-il dès lors, encore souligner la nécessité de contacts et de réunions internationales comme celle-ci ?

C'est pour ces raisons qu'en janvier 1995 à Genève, un comité d'experts intergouvernementaux a recommandé aux Etats de créer des commissions nationales capables de les assister concrètement dans la mise en oeuvre et la diffusion du Droit Humanitaire. Les experts insistaient également sur la coopération entre ces commissions et le Comité international de la Croix-Rouge.

Ces recommandations ont été adoptées par la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge qui s'est tenue du 4 au 6 décembre 1995.

À l'invitation du Comité international de la Croix-Rouge, une réunion d'experts s'est également tenue du 23 au 25 octobre 1996 à Genève avec pour thème la création d'organismes nationaux pour la mise en oeuvre du droit humanitaire.

En conclusion à l'exposé que j'avais présenté ici même dans cette salle, le 4 novembre 1997, à l'occasion du dixième anniversaire de la création de la Commission Interdépartementale belge du Droit Humanitaire, j'exprimais le voeu qu'à l'initiative du Comité International de la Croix-Rouge, des réunions avec les présidents des Commissions Humanitaires des différents pays européens soient organisées régulièrement à l'avenir.

Le Comité International de la Croix-Rouge a réagi avec son efficacité et sa rapidité proverbiales, permettant ainsi l'organisation de la réunion d'aujourd'hui.

La rencontre à laquelle vous êtes invités à participer est destinée à donner un suivi sur le plan régional européen des conclusions et recommandations de la réunion d'experts. Son objectif est de permettre aux instances nationales du continent européen, qui sont chargées des questions liées au droit international humanitaire, d'instaurer des échanges, de partager les expériences faites dans l'accomplissement de leur mandat, d'échanger des vues sur leurs méthodes de mise en oeuvre, leurs moyens d'action et leurs réalisations dans leurs pays respectifs, ainsi que d'examiner la possibilité de dégager des perspectives européennes communes. Elle devrait également encourager le travail des instances qui viennent d'être créées et donner un appui aux gouvernements qui ont engagé un processus à cet effet.

J'ai l'intime conviction que les efforts réalisés pour optimiser et généraliser au maximum l'entrée en vigueur des dispositions du Droit Humanitaire dans les différents pays seront couronnés de succès grâce à vos connaissances approfondies, votre grande expérience et votre enthousiasme à relever le défi de promouvoir une société plus humaine.

\*  
\* \*

En qualité de Président de la Commission Interdépartementale de Droit Humanitaire belge et co-organisateur de cette réunion, je crois que vous ne m'en voudrez pas si, en préambule aux réunions de travail de cet après-midi et de demain, je vous présente brièvement la Commission belge. Un an après la ratification par la Belgique des Protocoles additionnels, le 20 mai 1987, le gouvernement belge a décidé la création de la Commission Interdépartementale du Droit Humanitaire.

La suggestion de créer la commission avait été faite le 27 novembre 1986 par Son Altesse Royale le Prince Albert, aujourd'hui Roi des Belges, Président de la Croix-Rouge de Belgique à l'époque.

Après sept ans, les compétences initiales de la Commission ont été considérablement élargies par le Conseil des Ministres. Aujourd'hui, la mission de la Commission présente quatre facettes, à savoir :

1. étudier les mesures de mise en oeuvre des conventions humanitaires au niveau national;
2. assurer le suivi et la coordination de l'application des conventions humanitaires au niveau national;
3. exercer une fonction consultative auprès du gouvernement;
4. établir des contacts avec les Gouvernements des Régions et des Communautés, qui, suite à la réforme de la Constitution, sont compétentes pour un certain nombre d'obligations légales sur le plan humanitaire.

Siègent dans la Commission, des représentants du Premier Ministre, des Ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale, de la Justice, du Budget, de l'Intérieur, des Affaires sociales et de la Santé publique ainsi que des trois Ministres communautaires de l'enseignement. La Croix-Rouge de Belgique est également représentée dans la Commission.

Dans un premier temps, la Commission a dressé un inventaire de 43 dispositions primordiales du Droit Humanitaire qu'il fallait intégrer ou formuler de manière plus explicite dans la législation belge. Pour chaque disposition, il y a eu une analyse de la situation actuelle de la législation belge et l'on a déterminé les modifications nécessaires pour l'adapter aux Conventions et Protocoles. Finalement, des propositions de mesures d'exécution en ce sens ont été présentées au gouvernement.

Cette étude approfondie a été achevée il y a deux ans. Depuis lors, à côté du suivi des 43 documents de travail, trois thèmes sont sélectionnés chaque année en vue d'en assurer une réalisation rapide : par exemple, la diffusion du Droit Humanitaire dans l'enseignement, l'avant-projet de loi relatif aux dispositions pénales pour les infractions à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, la proposition de créer un bureau national de renseignement et la proposition de modifier la compétence judiciaire nationale en matière de crimes de guerre.

La Commission a pris une part considérable dans la mise sur pied de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions de Genève et dans la création de la fonction de conseillers juridiques en droit des conflits armés au sein des Forces armées.

La Commission Interdépartementale poursuivra dans la même voie à l'avenir.

Sans aucun doute, cette mission sera sensiblement facilitée par les connaissances et les expériences acquises, ainsi que par les contacts fructueux qui seront établis à l'occasion de cette réunion.

Je vous remercie de votre attention.

**Monsieur André Andries**  
*Vice-Président de la Commission Interdépartementale  
de Droit Humanitaire (CIDH) belge*

**"Mécanismes nationaux de mise en oeuvre du DIH :  
raison d'être et utilité d'un organisme national spécifique  
pour la mise en oeuvre du droit international humanitaire"**

Madame,  
Monsieur le Président du CICR,  
Chers collègues,  
Mesdames et Messieurs,

En m'efforçant de réfléchir aussi objectivement que possible au sujet qui m'était assigné, j'ai été logiquement amené à construire l'hypothèse de contre-épreuve : comment mettre le DIH correctement en oeuvre au plan national *sans* création d'un organisme spécifique. Je vais donc commencer par vous raconter cette belle histoire.

Il était une fois un pays qui, comme la plupart des pays, avait ratifié les Conventions de droit humanitaire et leurs Protocoles additionnels.

Lorsque le texte de ces accords a été publié au journal officiel, les fonctionnaires dirigeants, les magistrats des parquets généraux, les officiers d'état-major, les pouvoirs organisateurs de l'enseignement et toutes les autorités publiques concernées les ont lu attentivement et ont minutieusement relevé les mesures qu'il leur incombait de prendre pour que ces traités puissent être effectivement appliqués dans toutes leurs dispositions. Ils ont alors fait la place dans leurs agendas pour élaborer les projets de loi, les règlements et les circulaires dont ils avaient seuls la responsabilité, puis ils ont pris rendez-vous avec les autres organes impliqués dans les mesures multilatérales et se sont rencontrés à de nombreuses reprises compte tenu de la multiplicité de ces tâches. Ils ont fait en sorte que les crédits nécessaires soient prévus au budget de leurs services et ont mis en place leur propre système d'évaluation des décisions prises et de leur exécution.

Ainsi, à la seule force d'une volonté individuelle mais unanime, ils sont parvenus à résister à la tentation de se laisser distraire de ces tâches par d'autres préoccupations et à finaliser dans un délai raisonnable les 43 mesures répertoriées dont voici quelques échantillons des plus simples :

- rendre leurs tribunaux universellement compétents pour juger les crimes de guerre,
- garantir aux responsables de l'action pénale l'indépendance et les moyens suffisants pour en assurer la poursuite effective même à charge de leurs propres nationaux,
- mettre en place des conseillers juridiques du commandement dont les avis qualifiés sont sérieusement pris en compte dans les opérations militaires,
- créer un bureau national de renseignement,



- localiser les objectifs civils et militaires selon les règles de précaution contre les attaques, mettre au point les procédures de vérification de la conformité des armes nouvelles.

La dure réalité finira sans doute par se rappeler à nous, même si nous sommes ici sous le charme d'une Princesse car, vous le voyez, les princesses d'aujourd'hui s'intéressent elles-même de près à cette réalité. C'est donc avant tout le sens des contingences qui m'amène à conclure avec modestie qu'une tâche d'une telle ampleur et d'une telle complexité serait vraisemblablement facilitée par une forme d'organisation spéciale qui peut certes varier selon les conceptions nationales. Nous pourrions précisément comparer ici les avantages et les inconvénients des formules existantes. De l'indispensable coordination au moins, personne ne disconvient : sur les 43 mesures de mise en oeuvre répertoriées, 9 à peine ne concernent qu'un seul département ministériel alors que 29 en concernent plusieurs. 5 les concernent tous.

Pour réaliser quels peuvent être les problèmes d'application d'un corpus de règles internationales, il faut au moins en connaître convenablement le contenu et le secours d'experts n'est souvent pas superflu. Le symposium national organisé par la Croix-Rouge de Belgique dans la semaine qui suivit l'entrée en vigueur des Protocoles de 1977 avait de suite permis de se rendre compte de ce que la Belgique n'était pas encore ce pays de rêve que j'évoquais pour commencer. Aujourd'hui encore, les plus grandes difficultés d'obtenir des décisions adéquates sont rencontrées par notre commission dans les contacts avec des autorités peu au fait de la portée exacte, du fondement et des enjeux des dispositions conventionnelles. La formation des fonctionnaires qui auraient dû s'impliquer au départ dans le processus de mise en application faisait largement défaut au point que la Croix-Rouge de Belgique avait jugé devoir organiser des cours de DIH à leur intention.

A l'occasion de ces cours, un autre problème est clairement apparu; celui de la disponibilité de ces fonctionnaires. L'urgence de l'assainissement des finances de l'Etat conjuguée avec l'éloignement de la perspective d'une implication de la Belgique dans des conflits armés, commençait à orienter les décisions politiques vers des économies en personnel dont le caractère drastique n'a été que renforcé par la chute du mur de Berlin et la fixation des critères d'accession à la monnaie unique européenne.

Il est frappant de constater que lorsque la menace de guerre s'éloigne, les mentalités sont à la temporisation en matière d'exécution des mesures d'application du droit de la guerre et que lorsque cette menace se rapproche, les enjeux politiques, militaires et économiques du conflit accaparent toutes les attentions, ne laissant plus guère de disponibilités pour ces mesures sans lesquelles bien des règles ne peuvent être concrètement appliquées.

Il faut bien dire les choses comme elles sont : la protection efficace des valeurs communes à l'humanité demeure dans nos populations une démarche largement antérograde. Nationalisme et xénophobie travaillent encore tenacement la vie politique des Etats. Le sénateur Foret, auteur de la proposition de loi sur la répression nationale du génocide et des crimes contre l'humanité se plaignait encore récemment lors d'une réunion d'*Amnesty International*, de ce que cette proposition avait été votée à la chambre sans débat et dans l'indifférence générale.

Conscients de cet état de fait et donc de la nécessité d'inscrire clairement, c'est-à-dire officiellement, la mise en oeuvre du DIH dans les préoccupations constantes du pouvoir

exécutif, les experts belges étaient enclins à penser en 1986 qu'une commission interministérielle serait non seulement le lieu de l'indispensable coordination des mesures à prendre mais aussi celui des apports du débat contradictoire sur le fond des mesures élaborées. Outre la dynamique d'émulation interne qu'il créerait, un tel organisme participerait de plus sur le plan international à l'effet d'entraînement réciproque et, par sa visibilité, à la construction de la confiance mutuelle.

L'exécution des mesures ayant un caractère permanent comme la diffusion et la formation du personnel qualifié, le suivi et l'évaluation des décisions prises, de même que la constante prise en compte à tous égards du développement accéléré du droit international apparaissaient également comme des enjeux de l'institutionnalisation des procédures.

Il est remarquable à ce sujet que lors de la réunion d'experts de 1996 à Genève, les pays qui n'ont mis en place que des organismes à compétence restreinte ou temporaire, ont très généralement expliqué cette manière de faire par une économie de moyens ou un processus par étapes prioritaires et ne l'ont pas présentée comme une formule objectivement justifiée au titre d'une mise en oeuvre systématique et entièrement adéquate. Un accord général s'était aussi dégagé sur le fait que la mise en oeuvre du DIH incombe aux Etats Parties et non aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, le rôle d'impulsion de ces Sociétés ayant ses limites et ne pouvant aboutir en soi à l'achèvement des mesures étatiques indispensables.

L'existence d'organismes nationaux spécialisés et permanents permet enfin, comme la démonstration en est faite aujourd'hui, de travailler à l'harmonisation internationale de l'application de textes conventionnels universalisés, ce qui correspond à une aspiration d'équité aisément compréhensible; les solutions envisagées dans les différents Etats Parties pourront être comparées et leurs avantages et inconvénients respectifs rendus plus perceptibles.

La rencontre de ces deux jours aura une toute autre tonalité que la réunion d'experts de 1996 à Genève. Nous travaillerons ici entre spécialistes réunis en un groupe restreint ayant des relations de voisinage, qui sont effectivement l'oeuvre et qui ont été confrontés de manière très concrète aux difficultés de leurs tâches. On peut donc en attendre un souci de lucidité plus grand que celui de servir l'amour propre national sur la scène mondiale.

Le fait d'avoir mis en place une instance spécialement chargée de veiller à l'exécution des obligations découlant du DIH peut, pour les autorités politiques, receler le piège de l'autosatisfaction et de la quiétude par l'encommissionnement. La question centrale de cette première rencontre sera donc celle de la valeur des résultats concrètement obtenus et de la manière dont il a été possible de les obtenir.

A ce sujet, une intervention avait retenu mon attention toute particulière pendant la réunion d'experts de 1996 à Genève; c'est celle de l'expert argentin, Monsieur Sergio Cerda qui, avec une clairvoyance et une objectivité remarquables, avait, après deux ans seulement de fonctionnement de la commission interministérielle argentine, fait état des problèmes qu'elle rencontrait concernant l'efficacité de ses travaux; l'absence de budget propre qui limitait ses moyens d'action et son autonomie, l'incapacité de la commission à mobiliser un soutien en sa faveur et ses doutes quant à sa capacité de veiller à l'application des lois et règlements élaborés.

Je dois admettre que j'ai reconnu une similitude de stratégie avec celle des promoteurs de la CIDH belge lorsque Monsieur Cerda nous confia que la question des ressources budgétaires avait à l'origine été placée délibérément entre parenthèses pour faciliter la mise sur pied de la commission. Mais maintenant que la phase d'élaboration des propositions de notre commission belge a fait place à celle de l'obtention de décisions de la part des responsables politiques, nous éprouvons le même genre de difficultés.

Si on analyse correctement la manière dont les mesures prioritaires ont été obtenues, on s'aperçoit que la CIDH a en fait été tributaire de la coopération bénévole d'autres organismes sans la motivation desquels, elle n'aurait probablement pas obtenu les mêmes résultats.

Ainsi la loi du 16 juin 1993 sur la répression nationale des infractions graves au DIH a dû l'élaboration de son texte à l'initiative d'une association scientifique et son dépôt au Parlement, aux efforts conjugués des universités, de la magistrature et de la Croix-Rouge de Belgique.

Les événements nous confrontent maintenant à la nécessité de vérifier l'efficacité des solutions retenues lors de la procédure parlementaire d'adoption de cette loi, notamment quant à la compétence de la Cour d'Assises. L'oralité des débats propre à la procédure devant cette juridiction pose en effet des difficultés considérables lorsqu'il s'agit de crimes commis en masse dans des régions éloignées.

Inquiète de voir compromise l'application effective d'une loi considérée par ailleurs comme un modèle du genre par beaucoup de spécialistes étrangers, la CIDH a donc demandé à son Vice-Président de reconstituer le groupe d'experts initiateur du texte qui avait prôné une solution différente. Elle l'a alors chargé de réétudier les données du problème et de faire de nouvelles propositions tenant compte de la suppression planifiée des juridictions militaires. Dès le 22 juillet 1998, le Ministre de la Justice a assuré le Président de la CIDH qu'il prendrait ces propositions en considération, mais la question a été disjointe des questions considérées comme prioritaires dans la réforme de la Justice. Les portes ne sont certes pas closes mais seulement très lourdes à ouvrir pour une simple commission consultative.

Un autre exemple parlant est celui de la mise en place des conseillers du commandement militaire en droit des conflits armés. Après qu'une décision satisfaisante ait été obtenue du Ministre de la Défense nationale de l'époque par l'Auditorat général près la Cour militaire, la suspension du service militaire obligatoire est venue tarir à terme les ressources en officiers de réserve licenciés en droit. La formation et la disponibilité des officiers d'active remplissant cette fonction pose actuellement des problèmes qui n'ont pas encore trouvé de solution entièrement satisfaisante.

Monsieur Sergio Cerda estimait que la commission argentine devait pouvoir faire pression au Parlement en faveur de l'adoption des mesures requises. Nous avons acquis la conviction de ce qu'en Belgique aussi un rouage essentiel manque à la machine de mise en oeuvre nationale du DIH; c'est l'implication du Parlement dans le contrôle de l'exécution des instruments internationaux pertinents qu'il a décidé de ratifier, et cela par manque de courroie de transmission entre la commission interdépartementale et les parlementaires.

Nous serons donc particulièrement attentifs à la manière dont ce problème a pu être ou ne pas être résolu dans d'autres pays européens. Les rapports périodiques des commissions interministérielles sont-ils communiqués aux chambres législatives ou tout au moins aux commissions parlementaires concernées ? Et si oui, des procédures sont-elles organisées pour examiner les suites à y donner ?

Il est certain que l'évocation des obligations juridiques en matière de droits de l'homme éveille plus vivement l'attention de la classe politique que l'évocation de celles qui découlent du droit international humanitaire. Il s'agit pourtant fondamentalement du même enjeu de société qui est la protection, en toutes circonstances des standards minima de la dignité de la personne humaine. Une meilleure synergie ne pourrait-elle être instaurée entre les organismes étatiques voués à l'application de ces normes complémentaires ?

Dans quelle mesure la mobilisation du monde politique et le contrôle démocratique de l'exercice du pouvoir pourraient-ils être renforcés dans le domaine du DIH par une association plus directe de la société civile (et notamment des universités et des organisations non-gouvernementales) aux activités de la commission interministérielle ?

Une dernière préoccupation devrait, me semble-t-il, être présente dans nos débats, c'est celle des problèmes très particuliers que soulève la mise en oeuvre du DIH dans les pays en situation de conflit armé interne, voire international, car de tels conflits existent encore en Europe. Instruits par l'expérience de l'incidence de la manière de gérer les conflits sur les possibilités de leur trouver une solution, nous devrions y puiser une motivation supplémentaire de favoriser la création d'instances comparables aux nôtres dans toutes les zones de crises politiques aiguës et chercher à nouer avec elles des relations privilégiées.

Il ne faut pas perdre de vue non plus qu'une récente mais substantielle avancée du droit international va faire que tout pays, même éloigné du lieu d'un conflit armé, pourra être concerné par les violations graves du DIH commises dans ce conflit, et c'est, bien entendu, la mise en mouvement du processus de création de la Cour pénale internationale et d'intégration corrélative dans les législations nationales du principe de la compétence universelle des tribunaux nationaux en matière de crimes internationaux coutumiers. Par son substrat matériel, le statut de la CPI est directement lié au droit international humanitaire et les commissions nationales que nous représentons devraient avoir la capacité de s'autosaisir des questions relatives au suivi de ce statut. Dans quelle mesure est-ce le cas ?

C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons choisi comme thème particulier de nos échanges pour la matinée de demain, la répression des violations graves du DIH tant au niveau national qu'international, thème paraissant actuellement prioritaire en importance et en actualité.

Nous avons délibérément cherché à donner à cette rencontre un caractère de réunion de travail vouée à l'obtention de résultats concrets.

Nous comptons donc fermement que les problèmes réels de la mise en oeuvre nationale du droit international humanitaire seront mis à jour avec franchise, car c'est la seule chance que nous puissions avoir de leur trouver de vraies solutions par cette voie que nous ouvrons des échanges et de la coopération entre commissions ou autres instances nationales.

Je vous remercie de votre attention.

