

Strasbourg, 17/01/00

CAHDI (2000) 5

**COMITE AD HOC DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)**

**19e réunion
Berlin, le 13 et 14 mars 2000**

DECISIONS DU COMITE DES MINISTRES CONCERNANT LE CAHDI
**RECOMMANDATION 1427 (1999) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE
RELATIVE AU RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE EN EUROPE**
PROJET D'AVIS DU CAHDI

Document établi par la
Direction générale des affaires juridiques

Avant propos

Lors de leur 682e réunion (Strasbourg, 6 octobre 1999), le Comité des Ministres au niveau des Délégués a examiné la Recommandation 1427 (1999) de l'Assemblée parlementaire sur le respect du droit humanitaire international en Europe (annexe I).

Les Délégués des Ministres ont décidé de la porter à l'attention de leurs gouvernements et de confier un mandat occasionnel au Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) lui demandant de formuler un avis sur cette Recommandation (voir Annexe III). Ce mandat expirera le 30 juin 2000. De plus un mandat identique a été confié au Comité européen sur les problèmes criminels (CDPC).

Dans sa Recommandation 1427 (1999) l'Assemblée Parlementaire recommande au Comité des Ministres :

i. d'inviter les organes compétents :

- a. à accorder davantage d'importance au droit international humanitaire lors de l'élaboration de programmes de coopération et de formation juridiques;*
- b. à intégrer le respect du droit international humanitaire dans les activités de suivi;*
- c. à étudier le rôle que le Conseil de l'Europe peut jouer dans le développement du droit international humanitaire, et en particulier la possibilité d'aider les victimes de violations du droit international humanitaire par le biais des mécanismes de la Convention européenne des Droits de l'Homme;*

ii. d'inviter les gouvernements des Etats membres:

- a. à ratifier, s'ils ne l'ont encore fait, les Protocoles additionnels n^{os} 1 et 2 de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, et à retirer, le cas échéant, toute réserve qu'ils ont formulée à l'égard de ces instruments;*
- b. à signer et ratifier la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre adoptée en 1974;*
- c. à veiller à ce que toutes leurs obligations découlant de ces instruments soient systématiquement revues et mises en œuvre;*
- d. à instituer, s'ils ne l'ont encore fait, des commissions nationales interministérielles chargées du contrôle du respect et de la mise en œuvre du droit international humanitaire;*
- e. à reconnaître la compétence sans accord préalable de la Commission internationale d'établissement des faits instituée en vertu du Protocole additionnel n° 1 aux Conventions de Genève et à lui confier des enquêtes;*
- f. à augmenter les ressources consacrées à la diffusion des principes du droit international humanitaire, en particulier au sein des forces armées, de la police et du personnel pénitentiaire;*
- g. à accorder au Comité international de la Croix-Rouge un accès illimité aux personnes privées de liberté dans le cas de conflit armé ou de lutte interne;*
- h. à accroître leur soutien financier au Comité international de la Croix-Rouge;*
- i. à introduire le principe *aut dedere aut iudicare* dans leurs législations pénales respectives;*
- j. à signer et ratifier le plus rapidement possible la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel.*

De plus l'Assemblée appelle les parlements des Etats membres, s'ils ne l'ont pas encore fait, à adopter et promulguer une loi dans le but de ratifier les Protocoles additionnels I et II de 1977 à la Convention de Genève de 1949, et lever toute réserve qu'ils pourraient avoir à cet égard, et accorder au Comité international de la Croix Rouge un accès illimité aux personnes privées de liberté dans le cas de conflit armé ou de lutte interne

Concernant cette recommandation, l'Assemblée parlementaire a adopté ultérieurement l'Ordre n° 556 (1999) 1 par lequel elle décide d'intensifier son propre suivi du respect du droit international humanitaire, et charge sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) d'intégrer à ses activités les enquêtes concernant le respect du droit international humanitaire; et charge sa commission du Règlement et des immunités d'amender le Règlement de l'Assemblée, en vue d'introduire le respect du droit humanitaire international comme l'une des conditions à l'octroi du statut d'observateur ou d'invité spécial auprès de l'Assemblée.

Action requise

En accord avec le mandat reçu par le Comité des Ministres, le CAHDI est invité à donner son avis sur la Recommandation 1427 (1999) et à le transmettre au Comité des Ministres.

Annexe I

Edition provisoire

Respect du droit international humanitaire en Europe

Recommandation 1427 (1999)¹

1. L'année 1999 marque le 50^e anniversaire des quatre Conventions de Genève de 1949 qui, avec leurs deux protocoles additionnels de 1977, constituent les principaux instruments de droit international humanitaire. Ce «droit de Genève», comme on l'appelle quelquefois, comporte des règles qui, en temps de conflit armé, visent, d'une part, à protéger les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités et, d'autre part, à limiter les méthodes et moyens de faire la guerre.
2. Les hasards du calendrier font que 1999 marque aussi le centenaire de la première Conférence de paix de La Haye, qui vit l'adoption des premières «Conventions de La Haye» (également qualifiées de «droit de la guerre»), lesquelles fixent les droits et obligations des belligérants dans la conduite des opérations militaires et limitent le choix des moyens de nuire à l'ennemi.
3. Tragiquement, il convient d'ajouter que 1999, année pendant laquelle le Conseil de l'Europe célèbre son propre cinquantenaire, marque l'un des points les plus bas dans l'histoire du respect du droit international humanitaire en Europe. Le conflit du Kosovo est le théâtre des pires violences qui aient été signalées ces dernières années, et qui font elles-mêmes suite aux précédents conflits survenus sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et dans le Caucase. C'est pourquoi le monde – et l'Europe en particulier – a plus que jamais besoin de la protection apportée par le droit international humanitaire et les institutions créées pour sa mise en œuvre.
4. Il est essentiel que les Etats membres du Conseil de l'Europe fassent tout leur possible pour diffuser aussi largement que possible et faire respecter le droit international humanitaire. Tous les Etats Parties aux Conventions de Genève et des protocoles additionnels sont tenus d'adapter leur législation nationale, de sorte que ces textes puissent être mis en œuvre et que la loi fixe des sanctions pour les violations dont ils pourraient faire l'objet. Les parlementaires ont à cet égard une responsabilité particulière à assumer.
5. L'Assemblée parlementaire juge qu'il est essentiel de punir les violations du droit humanitaire afin d'empêcher une «culture de l'impunité» de s'installer. La Cour pénale internationale permanente, avec sa juridiction universelle, doit être accueillie avec satisfaction, et l'Assemblée rappelle sa Recommandation 1408 (1999) sur la Cour pénale internationale, invitant en particulier les Etats membres à ratifier le plus rapidement possible le statut de la cour. En attendant que ses délibérations débutent, tout doit être mis en œuvre pour que les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda puissent mener à bien leur tâche.
6. Toutefois, aucun tribunal international ne saurait se substituer aux Etats, s'agissant de remplir leur obligation de veiller à la bonne application du droit international humanitaire vis-à-vis des personnes qui commettent des violations de ce droit, ordonnent à d'autres d'en commettre ou tolèrent ces actions, quel que soit le lieu du crime ou la nationalité de leur auteur.
7. L'Assemblée rend hommage au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour les efforts inégaux qu'il déploie en tant que gardien des Conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels, pour protéger et aider les victimes de conflits armés dans le monde entier, et promouvoir le respect du droit international humanitaire.
8. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - i. d'inviter les organes compétents:

¹ Discussion par l'Assemblée le 20 septembre 1999 (25^e séance). Voir Doc. 8507, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. López Henares) et Doc. 8513, avis de la commission des questions politiques (rapporteuse: M^{me} Stanoiu). Texte adopté par l'Assemblée le 23 septembre 1999 (30^e séance).

a. à accorder davantage d'importance au droit international humanitaire lors de l'élaboration de programmes de coopération et de formation juridiques;

b. à intégrer le respect du droit international humanitaire dans les activités de suivi;

c. à étudier le rôle que le Conseil de l'Europe peut jouer dans le développement du droit international humanitaire, et en particulier la possibilité d'aider les victimes de violations du droit international humanitaire par le biais des mécanismes de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

ii. d'inviter les gouvernements des Etats membres:

a. à ratifier, s'ils ne l'ont encore fait, les Protocoles additionnels n^{os} 1 et 2 de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, et à retirer, le cas échéant, toute réserve qu'ils ont formulée à l'égard de ces instruments;

b. à signer et ratifier la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre adoptée en 1974;

c. à veiller à ce que toutes leurs obligations découlant de ces instruments soient systématiquement revues et mises en œuvre;

d. à instituer, s'ils ne l'ont encore fait, des commissions nationales interministérielles chargées du contrôle du respect et de la mise en œuvre du droit international humanitaire;

e. à reconnaître la compétence sans accord préalable de la Commission internationale d'établissement des faits instituée en vertu du Protocole additionnel n° 1 aux Conventions de Genève et à lui confier des enquêtes;

f. à augmenter les ressources consacrées à la diffusion des principes du droit international humanitaire, en particulier au sein des forces armées, de la police et du personnel pénitentiaire;

g. à accorder au Comité international de la Croix-Rouge un accès illimité aux personnes privées de liberté dans le cas de conflit armé ou de lutte interne;

h. à accroître leur soutien financier au Comité international de la Croix-Rouge;

i. à introduire le principe *aut dedere aut iudicare* dans leurs législations pénales respectives;

j. à signer et ratifier le plus rapidement possible la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel.

9. L'Assemblée invite les parlements des Etats membres à proposer et à adopter, s'ils ne l'ont pas encore fait, des dispositions législatives tendant à:

a. ratifier les Protocoles additionnels n^{os} 1 et 2 de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 et retirer, le cas échéant, toute réserve qu'ils ont formulée à l'égard de ces instruments;

b. accorder au Comité international de la Croix-Rouge un accès illimité aux personnes privées de liberté dans le cas de conflit armé ou de lutte interne.

Annexe II

Edition provisoire

Respect du droit international humanitaire en Europe**Directive no 556 (1999) ¹**

Se référant à sa Recommandation 1427 (1999), l'Assemblée

1. décide d'intensifier son propre suivi du respect du droit international humanitaire, et charge sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) d'intégrer à ses activités les enquêtes concernant le respect du droit international humanitaire;
2. charge sa commission du Règlement et des immunités d'amender le Règlement de l'Assemblée, en vue d'introduire le respect du droit humanitaire international comme l'une des conditions à l'octroi du statut d'observateur ou d'invité spécial auprès de l'Assemblée.

¹ Discussion par l'Assemblée le 20 septembre 1999 (25^e séance). Voir Doc. 8507, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. López Henares) et Doc. 8513, avis de la commission des questions politiques (rapporteuse: M^{me} Stanoiu). Texte adopté par l'Assemblée le 23 septembre 1999 (30^e séance).

Annexe III

Décisions du Comité des Ministres

682e réunion, 6 octobre 1999

(Document CM/Del/Dec (99) 682)

Point 3.1 ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE 4e partie de la Session 1999 (Strasbourg, 20-24 septembre 1999) Textes adoptés (CM/Dél/Déc(99)676/3.1b, Session 1999 (Recueil provisoire des textes adoptés))

Décisions

Les Délégués

concernant la Recommandation 1427 (1999) relative au respect du droit international humanitaire en Europe

15. décident de la porter à l'attention de leurs gouvernements ;

16. adoptent [la Décision N° CM/730/061099 confiant un mandat occasionnel au Comité européen pour les problèmes criminels \(CDPC\) et au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public \(CAHDI\)](#), telle qu'elle figure à l'Annexe 9 au présent volume de Décisions ;

ANNEXE 9

(point 3.1)

Décision n° CM/730/061099

Mandat occasionnel

1. Nom du Comité : Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)
2. Source : Comité des Ministres
3. Délai : 30 juin 2000
4. Mandat : Formuler un avis sur la Recommandation 1427 (1999) de l'Assemblée parlementaire relative au respect du droit international humanitaire en Europe
5. Désignation du (des) comité(s) au(-x)quel(s) le mandat est notifié pour information :

Annexe IV

PROJET D'AVIS DU CAHDI SUR LA RECOMMANDATION DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE 1427 (1999) RELATIVE AU RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE EN EUROPE

Le Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) a tenu sa 19e réunion à Berlin du 13 au 14 mars 2000. L'ordre du jour comprend un point relatif «aux décisions du Comité des Ministres concernant le CAHDI». Dans le cadre de ce point, suivant la décision du Comité des Ministres à sa 682e réunion (Strasbourg, 6 octobre 1999), les membres du CAHDI examinent la Recommandation de l'Assemblée Parlementaire 1427 (1999) *relative au respect du droit international humanitaire en Europe*.

Le CAHDI procède à un échange de vues. Il se concentre, conformément à son mandat et à son rôle au sein de la structure intergouvernementale du Conseil de l'Europe, sur les aspects de droit international public liés à la recommandation et adopte l'avis suivant:

AVIS

Le droit international humanitaire, revêtant la plus haute importance pour la stabilité de la communauté internationale, est un élément essentiel du droit international, et son respect universel est donc vital. Au cours de ces dernières années, les violations du droit international humanitaire se sont multipliées et la nécessité d'assurer le respect de ses règles de base est devenue cruciale.

Le CAHDI a suivi de près les développements dans cette matière. Conformément à la Recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies 52/154 du 15 décembre 1997, lors de sa 17e réunion (Vienne, 8 au 9 mars 1999), le CAHDI a examiné un rapport préliminaire sur *le droit international humanitaire et le droit de la guerre*, préparé par le Professeur Greenwood, Rapporteur spécial des Nations Unies pour le centenaire de la première conférence internationale de la paix. Le CAHDI a tenu un échange de vues avec le Rapporteur spécial et a convenu avec lui qu'il n'était pas nécessaire d'adopter de nouveaux instruments internationaux, mais plutôt d'améliorer et d'étendre le respect de ceux qui existent déjà.

Pour cette raison, le CAHDI se réjouit de l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la Recommandation 1427 (1999) qui reconnaît l'importance du droit international humanitaire et propose des mesures qui seraient extrêmement utiles pour garantir son efficacité.

Dans sa recommandation, l'Assemblée parlementaire confère à juste titre un rôle au Conseil de l'Europe dans ce domaine. Les développements récents ont fourni des exemples de la manière dont ce rôle peut être rempli, tels par exemple les initiatives prises par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe en exécution de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres ou celles du Secrétaire général conformément à l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ces deux initiatives doivent être considérées notamment comme des efforts visant à assurer le respect du droit international humanitaire.

Concernant le paragraphe 8(i) de la Recommandation de l'Assemblée, le CAHDI soutient sans réserve l'a recommandation d'accorder davantage d'importance au droit international humanitaire lors de l'élaboration de programmes de coopération et de formation juridiques (a) et d'intégrer son respect dans les activités de suivi (b), car il vaut mieux employer ses ressources à prévenir les violations par la formation que de tenter de les traiter *a posteriori*. Le CAHDI est prêt à contribuer à fournir des conseils sur le droit international humanitaire en relation avec ces activités. De même, le CAHDI serait prêt à apporter son assistance si nécessaire en étudiant le rôle que le Conseil de l'Europe peut jouer dans le développement de ce pan du droit international par des instruments juridiques (c). Toutefois, comme il est mentionné ci-dessus, le CAHDI considère qu'un nombre suffisant d'instruments internationaux existent dans cette matière et que seuls quelques domaines nécessitent toujours une attention particulière, tels que l'application du droit international

humanitaire aux conflits intérieurs et les obligations des forces engagées dans les opérations des Nations Unies.

En outre, le CAHDI souhaite souligner que le droit international humanitaire existant dispose de mécanismes spécifiques pour assurer son respect. Cela étant, les mécanismes offerts par la Convention européenne des Droits de l'Homme peuvent contribuer plus avant à la garantie du respect des droits de l'homme dans les cas où le droit international humanitaire n'est pas exhaustif. Par exemple, dans le cas de conflits armés internes; les affaires interétatiques (art. 33 CEDH¹) et le pouvoir d'enquête attribué au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (art. 52 CEDH²) peuvent constituer des possibilités pourvu que le Etat concerné soit partie à la CEDH.

Concernant le paragraphe 8 (ii), le CAHDI accueillerait favorablement tout accroissement du nombre d'Etats, en particulier d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ratifiant les Protocoles additionnels I et II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 et retirant toute réserve à leur égard (a), la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre de 1974 (b) et la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'interdiction des mines anti-personnel (j). Un tel accroissement aurait pour effet non seulement de renforcer l'efficacité de ces accords, mais également d'inciter des Etats non-membres à suivre et à les ratifier également. Le CAHDI reconnaît cependant que ceci relève de la souveraineté des Etats concernés, puisque selon le droit international, ils sont libres de signer et ratifier des traités comme ils l'entendent.

L'activité en cours du CAHDI sur les réserves aux traités internationaux et sa fonction en tant qu'Observatoire européen sur les réserves aux traités internationaux peut fournir un cadre pour l'examen et l'échange de vues sur les réserves existantes aux conventions susmentionnées.

En outre, le CAHDI considère que les buts poursuivis par les recommandations mentionnées dans le paragraphe ci-dessus ne peuvent être atteints qu'en veillant à la mise en œuvre et le cas échéant à la revue des obligations découlant de ces instruments (c). Dans cette optique, les recommandations figurant en (e) et en (g) faciliteront le suivi du respect des engagements pris par les Etats en vertu du droit international humanitaire, mais, là encore, ceci relève de la souveraineté des Etats concernés puisqu'il s'agit en l'occurrence de modifier le droit interne.

Le CAHDI n'a pas compétence pour donner un avis sur les points (d), (f) et (h), qui touchent au domaine des affaires intérieures et de la discrétion.

Concernant le point (i), le CAHDI reconnaît que le Comité européen pour les Problèmes criminels (CDPC) est plus à même de donner un avis, mais il souhaite souligner que le principe *aut dedere aut iudicare* est connu de longue date en droit pénal et fait partie de l'acquis du droit international tel qu'il est consacré par les conventions du Conseil de l'Europe en matière pénale.

Le CAHDI n'a pas compétence pour se prononcer sur le paragraphe 9, qui touche aux législations nationales. Toutefois, les arguments présentés ci-dessus concernant le paragraphe 8(ii) points (a), (b), (j), (e) et (g) s'appliquent *mutatis mutandis* aux points (a) et (b) de ce paragraphe.

¹ CEDH, Article 33 - Affaires interétatiques

Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante.

² CEDH, Article 52 - Enquêtes du Secrétaire Général

Toute Haute Partie contractante fournira sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention.