

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

6 October 1992

Doc. 6701

OPINION

on the activities of the International Committee
of the Red Cross (1989-91)

(Rapporteur: Mr AMARAL,
Portugal, Social Democrat)

The report on the activities of the International Committee of the Red Cross (ICRC) is of particular significance this year because of the international climate. I am referring to the first conflicts to break out in Europe since the end of the second world war, namely those on the territory of what used to be Yugoslavia. As I write, the burning question is whether military action should be taken against Serbia in order to put an end to violations of humanitarian law.

This is also the first time that the Committee on Legal Affairs and Human Rights has been requested to formulate an opinion on this report, which traditionally is presented periodically to the Council of Europe Parliamentary Assembly.

The report presented by Mr Flückiger on behalf of the Committee on Migration, Refugees and Demography provides a comprehensive survey of the recent and current activities of the ICRC and the scope of its work.

Accordingly, in my capacity as Rapporteur for an opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, I shall consider just two issues: firstly, compliance with international humanitarian law and its implications for members of the international community, and secondly, the topical and rather controversial problem of the "right or duty of intervention".

**I. Compliance with international
humanitarian law**

Article 1 of the Geneva conventions of 12 August 1949 obliges the Contracting Parties "to respect" and "to ensure respect" for humanitarian law "in all circumstances". In order to meet this legal obligation, the Parties must take action against any High Contracting Party which

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

6 octobre 1992

Doc. 6701

AVIS

sur les activités du Comité international
de la Croix-Rouge (1989-1991)

(Rapporteur: M. AMARAL,
Portugal, social-démocrate)

Le rapport sur les activités du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) revêt cette année une signification toute particulière en raison du contexte international, je veux parler des conflits qui se sont déroulés, pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, en Europe, sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie. La question brûlante, à l'heure où l'on écrit ces lignes, est de savoir si une intervention militaire doit être menée contre la Serbie pour mettre fin aux violations du droit humanitaire est posée.

C'est aussi la première fois que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme est appelée à formuler un avis sur ce rapport qui est traditionnellement présenté devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe périodiquement.

Le rapport présenté par M. Flückiger au nom de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie donne un aperçu très complet des activités récentes ou actuelles du CICR et de l'importance de son action.

Aussi, en ma qualité de rapporteur pour avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, je me limiterai à aborder deux points: je me permettrai d'insister sur la problématique du respect du droit international humanitaire et sur ses implications pour les Etats de la communauté internationale. Je souhaiterai aussi aborder la question d'actualité assez controversée du «droit ou devoir d'ingérence».

**I. Problématique
du respect du droit international humanitaire**

L'article 1 des Conventions de Genève du 12 août 1949 fait obligation aux Hautes Parties contractantes de «respecter» et de «faire respecter» le droit humanitaire «en toutes circonstances». Pour s'acquitter de cette obligation juridique, les Parties doivent agir à l'égard de toute

fails to respect the law. Consequently, ratification of the Geneva conventions by all states, including those which have just come into being, is of crucial importance for the application of humanitarian law. It is, moreover, wholly appropriate that the draft resolution presented by the Committee on Migration, Refugees and Demography should invite those member states of the Council of Europe which have not already done so to ratify the protocols to the Geneva conventions.

In this connection it should be noted that a new institution, the International Fact-Finding Commission, came into being on 25 June 1991. To date only twenty-nine states have accepted its authority. All states which have not yet accepted this new organisation's authority are urged to do so without delay, as a united front is essential if humanitarian law is to be respected.

The Commission, provided for in Article 90 of Protocol I (1977), has two main tasks:

- to investigate alleged serious violations of the conventions and protocol. It is competent to investigate the facts, but not to interpret the law or sit in judgment;

- to lend its good offices with a view to helping offenders comply with the provisions of the conventions and protocol.

Accordingly, I propose that the following be added to the end of paragraph 10.vii of the preliminary draft resolution: "and to accept the authority of the International Fact-Finding Commission."

II. Right or duty of intervention

Since the 1980s, and particularly in the wake of the Gulf conflict, many voices have been raised in support of a right of intervention, led by medical NGOs with the subsequent backing of certain states. Certainly, public opinion has been outraged by the spectacle of civilian populations denied assistance because the state on whose territory they are refuses to allow international organisations access. But the concept of a right of intervention raises problems, which have been the subject of debate for more than a year.

In an article on the right or duty of intervention,¹ published in the May-June 1992 issue of the *International Review of the Red Cross*,

1. Official English title: *Droit or devoir d'ingérence and the right to assistance: the issues involved.*

Haute Partie contractante qui ne respecterait pas ce droit. Il s'ensuit aussi que la ratification des Conventions de Genève par tous les Etats, notamment ceux nouvellement créés, est de la plus haute importance pour l'application du droit humanitaire, et c'est également à juste titre que le projet de résolution présenté par la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie invite ceux des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les protocoles additionnels aux Conventions de Genève.

A cet égard il faut mentionner qu'une nouvelle institution vient d'être créée: il s'agit de la Commission internationale d'établissement des faits, qui a vu le jour le 25 juin 1991. Pour l'instant vingt-neuf Etats seulement ont accepté sa compétence. C'est donc à tous les autres Etats, ceux qui n'ont pas encore accepté cette compétence, qu'un appel est lancé pour qu'ils le fassent sans tarder, le respect du droit humanitaire dépendant de l'action de tous.

Prévue par l'article 90 du Protocole I (de 1977), la commission a une double tâche:

- enquêter sur les faits prétendus être une infraction grave au sens des Conventions et du Protocole. Elle est compétente pour enquêter sur les faits, non pour statuer sur ce droit ou juger,

- prêter ses bons offices pour faciliter le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du Protocole.

Je proposerai donc d'ajouter à la fin du paragraphe 10. vii de l'avant-projet de résolution les mots suivants «et à accepter la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits».

II. Droit ou devoir d'ingérence

Depuis les années 1980, puis après le conflit du Golfe, nombreuses ont été les voix qui se sont élevées pour réclamer un droit d'ingérence. Ce sont surtout les ONG médicales, relayées ensuite par certains Etats, qui ont prôné ce droit d'ingérence. Il est vrai que la conscience est révoltée de savoir que des populations restent sans secours parce que l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvent refuse le passage des organisations internationales. La notion de droit d'ingérence soulève cependant des problèmes qui ont alimenté la doctrine depuis plus d'un an.

Dans un article intitulé: «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?» (publié dans la revue internationale

Yves Sandoz, a member of the Executive Council of the ICRC, argues that the use of armed force to ensure that aid reaches the populations for whom it is intended cannot be justified by international humanitarian law, since the obligation to ensure respect for the law as laid down in Article 1 of the Geneva conventions specifically precludes the use of force.

Attention must be drawn to the specific role played by the ICRC in consistently providing assistance in wartime on the basis of the principle that such assistance must be agreed to by the states involved.

For the Red Cross international humanitarian law is based on states' consent. Intervention runs counter to this fundamental principle and undermines the principle of security in international relations.

The ICRC is bound to observe strict neutrality, on which its credibility depends, even if the principle is frustrating for NGOs, which see neutrality as debilitating. But although intervention reflects an understandable concern to take rapid action to help the victims of armed conflicts, be they international or domestic, it entails a definite risk of politicisation, which could undermine humanitarian law because states might be unwilling to sanction any intervention whatsoever.

At the risk of disappointing some people, who saw the right of intervention as the beginning of a new legal concept, it seems clear that instead we should do our utmost, in legal terms, to apply existing law, which should enable the ICRC to achieve its objectives by disseminating the principles of humanitarian law in all countries.

Reporting Committee: Committee on Migration, Refugees and Demography (Doc. 6670).

Committee for an opinion: Committee on Legal Affairs and Human Rights.

Reference to committee: Resolution 921 and Reference No. 1786 of 8 May 1992.

Draft opinion unanimously approved by the committee on 6 October 1992.

See 21st Sitting, 7 October 1992, and Resolution 991.

de la Croix-Rouge de mai-juin 1992), Yves Sandoz, membre du Conseil exécutif du CICR, souligne que l'utilisation de la force armée pour imposer l'acheminement de secours ne saurait trouver son fondement dans le droit international humanitaire, l'obligation de faire respecter ce droit prévu à l'article 1^{er} commun aux Conventions de Genève excluant l'usage de la force.

Il faut souligner la spécificité du CICR qui a toujours pratiqué l'assistance en temps de guerre en respectant le principe que les secours doivent obtenir le consentement des Etats.

Pour la Croix-Rouge, le droit international humanitaire repose sur le consentement des Etats. L'ingérence vient à l'encontre de ce principe fondamental et porte atteinte à celui de la sûreté dans les relations internationales.

Le CICR se doit d'observer une stricte neutralité, gage de sa crédibilité, même si ce principe suscite des frustrations exprimées par les ONG qui considèrent que la neutralité est paralysante. Cependant l'ingérence, si elle répond au souci bien compréhensible d'agir et d'agir rapidement pour le bien-être des victimes de conflits armés internationaux ou internes, représente un danger certain de politisation qui risque de remettre en cause le droit humanitaire en incitant les Etats à refuser toute intervention.

Quitte à décevoir certains, qui voyaient dans le droit d'ingérence l'amorce d'un nouveau droit, il semble bien que l'on devrait plutôt tout mettre en œuvre sur le plan juridique pour l'application du droit existant qui doit permettre au CICR d'atteindre ses objectifs par la diffusion des principes du droit humanitaire dans tous les pays.

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la démographie (Doc. 6670).

Commission saisie pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Renvoi en commission: Résolution 921 et renvoi n° 1786 du 8 mai 1992.

Projet d'avis approuvé à l'unanimité par la commission le 6 octobre 1992.

Voir 21^e séance, 7 octobre 1992; et Résolution 991.