LE PROTOCOLE ADDITIONNEL I ET LES ÉTATS NEUTRES

par le Dr Erich Kussbach

1. INTRODUCTION

Le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la Protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) contient plusieurs articles qui se rapportent expressément aux Etats neutres — bien entendu non seulement aux Etats qui sont neutres de manière permanente, mais aussi, cela va sans dire, aux Etats qui observent la neutralité pendant un certain conflit (neutralité temporaire) [1].

Indépendamment d'une définition juridique de la Puissance protectrice [2], ces dispositions établissent, d'une part, les règles de conduite pour les cas où les victimes de conflits armés se trouvent sous l'autorité d'Etats neutres [3], d'autre part, des normes qui servent à la protection d'actions de secours humanitaires neutres [4] ou interdisent d'utiliser abusivement des emblèmes d'une Puissance neutre [5].

Mais ce serait une erreur d'admettre que les Etats demeurant neutres dans un conflit armé aient uniquement à veiller au respect des règles de droit qui se réfèrent au statut de neutralité. Il serait également tout à fait faux d'aller jusqu'à considérer les Etats neutres comme des Parties contractantes « privilégiées ». Au contraire, ils assument, conjointement avec leurs co-contractants non neutres, la responsabilité de la réalisation des buts du Protocole, ainsi que de ceux des Conventions de Genève [6].

---

[1] Art. 2, al. c; 9, par. 2; 12, par. 2; 19; 22, par. 2; 31; 37, par. 1; 39, par. 1; 64.

[2] Art. 2, al. c.

[3] Art. 19 et 31.

[4] Art. 9, par. 2; 12, par. 2; 22, par. 2; 64.

[5] Art. 37, par. 1 et 39, par. 1.

[6] Voir à ce sujet en particulier art. 1, par. 1 du Protocole et les art. 1 communs des Conventions. Voir également: *Les Conventions de Genève du 12 août 1949. Commentaire.* Ed. par J. S. Pictet, vol. I, Genève 1952, p. 26-27.

C'est pourquoi, ils sont tenus d'observer toutes les dispositions du Protocole, et naturellement celles des Conventions, qui ne concernent pas exclusivement la conduite des Parties au conflit. En outre, la responsabilité des Etats neutres est encore plus étendue lorsqu'ils exercent les fonctions de Puissance protectrice: en effet, aux termes des Conventions, les Puissances protectrices ont, entre autres tâches, celle de veiller, sur un plan tout à fait général [7], au respect des Conventions et du Protocole par les Parties au conflit. Les Etats neutres doivent s'acquitter de cette tâche dans l'intérêt de toutes les Parties au conflit et même tout simplement dans l'intérêt des Hautes Parties contractantes. A cet égard, ces Etats exécutent un mandat que la communauté des Etats leur a confié, au service du bien public et des principes d'humanité [8].

Mais les normes spécifiques concernant les Etats neutres, contrairement à d'autres dispositions, visent précisément le statut de neutralité et, pour cette raison même, elles revêtent naturellement, aux yeux des Etats neutres, une importance particulière. Le présent exposé se limite, à une exception près, à l'analyse des articles du Protocole I ayant trait expressément aux Etats neutres. L'exception concerne l'article 5, qui réglemente la désignation des Puissances protectrices et de leurs substituts. Seuls les Etats neutres et ceux qui ne sont pas Parties au conflit peuvent devenir des Puissances protectrices; de ce fait, l'article 5 concerne directement les Etats neutres et c'est pourquoi il doit être pris en considération dans le cadre de ce travail. Sans doute existe-t-il, dans le Protocole I, une série d'autres articles qui assignent aux Puissances protectrices des tâches concrètes; cependant, je n'en traiterai pas ici, car elles déborderaient le cadre de cet article.

2. « ÉTATS NEUTRES ET AUTRES ÉTATS QUI NE SONT PAS PARTIES AU CONFLIT »

Si l'on compare les dispositions du Protocole avec les articles correspondants des quatre Conventions de Genève, on est frappé de voir que le Protocole, au lieu de la désignation habituelle de « Puissances neutres » ou de « pays neutres », qui figure dans les Conventions, utilise constamment la formule « Etats neutres et (ou) autres Etats qui ne sont pas Parties au conflit ».

Cette nouvelle formulation, qui est un développement des textes des Conventions de 1949, demande une explication.

---

[7] Voir J. S. Pictet, *Commentaire*, p. 105-106; H. Haug, *Neutralität und Völkergemeinschaft*, Zürich 1962, p. 157-158.

[8] Pictet, *op. cit.* p. 112.

La modification du terme habituel est apparue pour la première fois dans le projet de protocole, élaboré par le CICR en tenant compte des résultats des deux sessions de la Conférence d'experts gouvernementaux et qui servit de document de travail [9] à la Conférence diplomatique. C'est en vain que l'on cherche, dans le projet, le terme familier de « Puissances neutres ». Au lieu de cela, les auteurs se sont servis de l'expression « Etat non engagé dans le conflit » ou « Etat non Partie au conflit » (dans la version anglaise: « State not engaged in the conflict » ou « State which is not a Party to the conflict »). Dans le commentaire du CICR, l'introduction du nouveau terme a été motivée par le fait que les experts auraient préféré cette expression, parce que plus complète [10], à celle d'« Etat neutre », qui avait encore été utilisée dans l'ancien projet du CICR [11]. Le rapport sur les travaux de la deuxième session de la Conférence d'experts gouvernementaux de 1972 signale en effet que, pour les experts, l'idée a prévalu que l'expression traditionnelle devait être remplacée par le nouveau terme, car l'institution de la neutralité se développant et la nouvelle terminologie étant plus complète, il reflétait mieux la position de ces Etats [12].

Cet argument n'est nullement convaincant. Il est vraiment étonnant que les experts aient pris si légèrement une question aussi grave. Derrière la tendance à abandonner la notion d'Etat neutre, se dissimulent des dangers, non seulement pour les Etats neutres, mais pour la communauté des Etats tout entière. Ces dangers doivent à tout prix être évités. Les réserves que les délégations des Etats perpétuellement neutres ont, à juste titre, émises à la Conférence ont été rassemblées par moi dans un article [13], d'où — à mon avis — il ressort clairement qu'il ne s'agit pas uniquement d'un problème de terminologie. Je ne voudrais pas évoquer à nouveau tous les arguments qui peuvent être retenus contre l'introduction de la nouvelle terminologie; on les trouvera dans mon article. Je

---

[9] *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève 1973, p. 3-27.

[10] *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaires*, Genève, octobre 1973, Doc. CDDH/3, p. 29 et 41.

[11] Le projet initial du CICR se lit dans le rapport: *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, seconde session, 3 mai-3 juin 1972, Rapport sur les travaux de la Conférence*, vol. II, Genève, juillet 1972, p. 1-15.

[12] *Conférence d'experts gouvernementaux, Rapport sur les travaux de la Conférence*, vol. I, Genève, juillet 1972, p. 43, point 1.64.

[13] E. Kussbach, *Die Bedeutung der Neutralität « ad hoc » bei der Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts*, dans: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 16 (1974), Heft 6, p. 211-221.

souhaiterais soulever une seule objection, à vrai dire fondamentale, qui trouve sa justification dans le contenu et dans la nature du Protocole I.

Comme on le sait, le Protocole précise et complète non seulement ce qu'il est convenu d'appeler le « droit de Genève », mais aussi, sur des points importants, le « droit de La Haye ». La Convention sur les droits et les obligations des Puissances neutres et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (Ve Convention de La Haye) et la Convention sur les droits et obligations des neutres en cas de guerre sur mer (XIIIe Convention de La Haye) appartiennent elles aussi au droit de La Haye. Ces Conventions demeurent encore incontestablement le fondement du droit de neutralité en vigueur. Si, soixante-dix ans après la deuxième Conférence de La Haye sur la paix, dans un instrument de droit international, qui devait, en partie tout au moins, amener aussi le droit de La Haye au stade ultime de développement dans la conduite de la guerre et qui avait représenté dans ses travaux préparatoires la traditionnelle institution de la neutralité comme étant « en voie de développement », la notion d'Etat neutre avait été remplacée par celle d'Etat non Partie au conflit, il en serait résulté l'impression — impression erronée — que le droit reconnu de la neutralité dans sa conception non contestée jusqu'alors, était révolu. Les experts qui étaient en faveur de la nouvelle terminologie n'étaient de toute évidence pas conscients de la portée, lourde de conséquence, de leur proposition. On était donc, sans examiner le problème à fond et sans tenir compte de l'importance toujours croissante de la neutralité dans les relations internationales, prêt à jeter par-dessus bord et essentiellement sans rien pour le remplacer, un état de fait incontestablement assuré sur le plan juridique et clairement défini, qui avait largement fait ses preuves par le passé. Car l'état de fait, extrêmement vague et élastique, ne bénéficiant d'aucun soutien juridique, qui devait être exprimé par la définition « Etats non Parties au conflit », ne peut pas être considéré comme un substitut de valeur égale.

Conscientes de cette situation de fait, les délégations de Finlande, de Grande-Bretagne, de Suède, de Suisse et d'Autriche ont soumis une proposition de compromis, lors de la première session de la Conférence diplomatique [14]. Le changement de texte proposé devait — après avoir été adapté au texte de l'article en question — se lire: « Etats neutres et (ou) autres Etats qui ne sont pas Parties au conflit ». La proposition représentait une formule de compromis, parce qu'elle gardait l'expression « Etats qui ne sont pas Parties au conflit », tout en réintroduisant la notion d'« Etat neutre » dans le Protocole. Quoi qu'il en soit, il était ainsi tenu compte de l'objection de principe décrite ci-dessus.

[14] CDDH/45.

La formule de compromis, après avoir été adoptée par la Conférence, a finalement été reprise dans le texte définitif du Protocole. Ainsi, le danger de délayer le contenu juridique de la neutralité fut momentanément écarté.

3. L'ÉTAT NEUTRE EN TANT QUE PUISSANCE PROTECTRICE

L'expression « Etat neutre » apparaît pour la première fois dans la première partie (dispositions générales) du Protocole. L'art. 2 définit les termes qui reviennent à plusieurs reprises dans le Protocole. L'une de ces règles d'interprétation (al. c)) définit la notion de Puissance protectrice. Selon cette définition, on entend par « Puissance protectrice » un « Etat neutre ou un autre Etat non Partie au conflit » (appelé ci-dessous, par souci de simplification, « Etat neutre »), qui a été désigné à cette fonction par une Partie au conflit et qui est accepté en tant que Puissance protectrice par la Partie adverse, et qui, en outre, est prêt à assumer les tâches assignées à la Puissance protectrice dans les Conventions et le Protocole.

Mais ce n'est pas l'institution de la Puissance protectrice en tant que telle qui fera l'objet de notre considération. Elle n'est intéressante que dans la mesure où l'exercice de ses fonctions est confié à un Etat neutre. L'essentiel réside dans la question de savoir dans quelles conditions un Etat neutre peut être appelé à fonctionner comme Puissance protectrice. Il ne s'agit pas tant du mécanisme, tel qu'il est stipulé par l'article 5, pour la désignation de la Puissance protectrice, que de l'idée de base sur laquelle repose l'engagement. Cette question revêt une importance primordiale, du fait que la désignation d'une Puissance protectrice ne comporte pas uniquement des avantages pour les Parties intéressées mais également des charges considérables, et tout d'abord des charges sur le plan du personnel et du matériel pour la Puissance protectrice elle-même.

La désignation de Puissances protectrices a, par ailleurs, pour conséquence pour les Parties au conflit, que, dans la poursuite de leurs buts de guerre, elles doivent, pour des raisons humanitaires, accorder une attention accrue aux limites qui s'imposent sur le plan juridique, du fait que leurs actions sont soumises au contrôle neutre de la Puissance protectrice. Il y a longtemps que la pensée de Clausewitz, selon laquelle la guerre serait un acte de violence qui n'a pas de limite [15], n'a plus cours. Et afin que cette maxime soit non seulement reniée sur le plan conven-

[15] C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, 18e éd., Bonn 1973, p. 194.

tionnel, mais encore qu'elle ne soit plus appliquée dans la pratique, les Conventions et le Protocole ont accordé des droits de contrôle étendus à la Puissance protectrice. Toutefois, l'exercice réglementé de cette fonction présuppose que la Puissance protectrice jouisse de la confiance de toutes les Parties.

Pour cette raison précisément, il est déterminant que la Puissance protectrice, selon la définition du Protocole, a) soit invitée par l'une des Parties au conflit à exercer les fonctions de Puissance protectrice, aux fins d'application des Conventions et du Protocole, pour sauvegarder ses intérêts *(mandat)*, b) ne puisse être désignée qu'avec l'accord de la Partie adverse *(approbation)* et c) soit elle-même prête à accepter le mandat *(acceptation)*.

Quoique, aux termes de l'art. 5, par. 1, il soit du devoir des Parties au conflit de recourir au système des Puissances protectrices, c'est le *principe du libre consentement* — qui s'étend à toutes les Parties — qui régit, aussi bien après qu'auparavant, l'institution d'une Puissance protectrice *déterminée*.

Le principe du libre consentement est, à mon avis et pour deux raisons, d'une importance capitale pour la Puissance neutre. D'une part, de cette manière, sa collaboration en tant que Puissance protectrice ne peut être imposée aux Parties au conflit, ce qui de toute façon rendrait son activité plus difficile, voire impossible, et, par ailleurs, nuirait inévitablement à son statut de Puissance neutre; d'autre part, la Puissance neutre ne peut pas non plus être contrainte à accepter contre son gré la charge des fonctions de Puissance protectrice, telles qu'elles sont définies de manière détaillée par les Conventions et le Protocole. Il lui est au contraire loisible, soit d'accepter cette tâche, soit de décliner le mandat.

Le droit de libre consentement est, en particulier, également garanti lorsqu'un Etat neutre a déjà exercé — avant que n'éclatent les hostilités — les fonctions limitées de Puissance protectrice conformément à l'art. 45, ou encore de l'art. 46 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. L'un des mérites du Protocole est d'avoir fait la lumière sur cette importante question.

Jusqu'alors, les Conventions de Genève présupposaient l'existence d'une Puissance protectrice. Elles partent de l'idée que cette Puissance protectrice « du droit diplomatique » assumera automatiquement les tâches que lui assigne le droit de Genève en cas de conflit armé [16]. Le CICR, pour des raisons que l'on comprend, ne voulait rien changer à

[16] Voir J. S. Pictet, *Commentaire*, p. 112.

cette situation de droit. C'est pourquoi, le commentaire sur le Projet de Protocoles additionnels élaboré par le CICR dit toujours que l'Etat qui a reçu mandat, conformément à la Convention de Vienne, est investi de plein droit du « mandat de Genève » [17]. Ainsi, on aurait pu éviter la procédure de désignation — après le début des hostilités — d'une Puissance protectrice, procédure souvent longue et parfois infructueuse. Toutefois, le CICR n'est pas parvenu à faire accepter sa conception de droit lors de la Conférence.

Si l'on examine le nouveau règlement, il faut avant tout retenir que l'art. 5, par. 6, du Protocole fait une nette distinction entre les fonctions de la Puissance protectrice aux termes des art. 45 et 46 de la Convention de Vienne (« ... conformément aux règles du droit international concernant les relations diplomatiques... »), et celles établies par les Conventions de Genève et le Protocole. Le fait de confier à un Etat tiers la protection des intérêts d'une Partie au conflit et de ceux de ses ressortissants, conformément aux règles du droit international concernant les relations diplomatiques, ne fait « pas obstacle » à la désignation de Puissances protectrices aux fins d'application des Conventions de Genève et du Protocole. Il serait donc tout à fait possible que deux Puissances protectrices exercent leurs fonctions parallèlement: l'une en exécution du « mandat de Vienne », et l'autre « aux fins d'application des Conventions et du présent Protocole ». Dans la pratique, cela pourrait conduire à des difficultés, mais cela pourrait également offrir des avantages aux Parties. Quoi qu'il en soit, la conséquence la plus importante de la séparation des deux domaines de fonctions réside dans le fait que l'Etat neutre doit, pour assumer les fonctions de Puissance protectrice selon les Conventions et le Protocole, recevoir mandat à cet effet; c'est ce qui ressort sans conteste du par. 2 de l'art. 5, pris conjointement avec le par. 6 (le par. 2 stipule clairement: « chacune des Parties au conflit *désignera* sans délai *une Puissance protectrice aux fins d'application des Conventions et du présent Protocole...* »). Il ressort, de l'ensemble des deux paragraphes, que les auteurs du Protocole n'avaient *pas prévu d'étendre automatiquement* les effets du mandat conféré, conformément à la Convention de

[17] *Projets de Protocoles additionnels, Commentaires*, p. 12: « En cas de rupture des relations diplomatiques entre les Parties au conflit, l'Etat tiers, auquel — conformément au droit international coutumier ou à l'article 45 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques — l'Etat « accréditant » aurait déjà confié la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants et que l'Etat « accréditaire » aurait accepté, *est investi de plein droit du mandat de Puissance protectrice au titre des Conventions et du Protocole.* Une Partie au conflit qui voudrait confier à des Etats tiers différents le « mandat Vienne » et le « mandat Genève » devrait dès lors faire connaître expressément et sans délai sa position ».

Vienne, à l'application du droit de Genève. Une telle extension ne peut d'ailleurs se concevoir qu'avec l'accord préalable de toutes les Parties.

Mais la réglementation de l'art. 5 va plus loin encore, pour faire valoir le principe du libre consentement à travers tout le mécanisme de la désignation de la Puissance protectrice. Au cas où l'on établit des listes d'Etats, telles que le par. 3 les prévoit, le CICR est dans l'obligation d'obtenir l'accord des Etats qui figurent dans la liste (« il sollicitera l'accord de tout Etat dont le nom figurera sur les deux listes... »). De la sorte, le libre consentement de l'Etat neutre à sa collaboration pourrait être garanti, même si la Partie au conflit qui l'a mandaté avait omis de solliciter son accord préalable, ce qui ne saurait guère être le cas dans la pratique. Cette disposition correspond, quant à son contenu, à la définition de l'art. 2, al. c, qui admet comme idée préalable que l'Etat neutre « est disposé à exercer les fonctions assignées à la Puissance protectrice aux termes des Conventions et du présent Protocole ».

Avec l'entrée en vigueur du Protocole apparaît donc, à ce niveau, une nette coupure d'avec l'ancien état de droit. Tandis que les quatre Conventions prévoyaient encore qu'une Puissance protectrice, désignée conformément au droit des relations diplomatiques, non seulement conserverait son mandat en cas de conflit armé, mais encore aurait à assumer « automatiquement » les fonctions complémentaires qui lui incombent selon les Conventions de Genève, une telle extension du domaine des tâches de la Puissance protectrice ne sera possible à l'avenir qu'avec son accord. Cette solution me paraît tout à fait équitable. On ne peut, en effet, admettre sans autre qu'un Etat neutre, qui était prêt à assumer la représentation des intérêts d'un Etat au sens des art. 45 ou 46 de la Convention de Vienne, se voie imposer *ipso facto* des tâches beaucoup plus étendues incombant à la Puissance protectrice en vertu du droit humanitaire. L'innovation récente concernant la libre décision de l'Etat neutre est d'autant plus indiquée que l'on attend de celui-ci qu'il exerce un mandat collectif, émanant de l'ensemble des Etats contractants du droit de Genève, mandat qui l'emporte sur le mandat initialement bilatéral.

Il convient d'examiner encore deux autres questions qui se posent en relation avec la fonction de Puissance protectrice.

Premièrement, un mot explicitant le champ d'application de la définition juridique de l'art. 2, al. c, semble nécessaire, car l'art. 2 commence par la formule habituellement utilisée dans les textes de définition: « aux fins du présent Protocole ». Dans le langage rédactionnel des Conventions, une formule de ce genre signifie généralement que les dispositions définissant des notions n'ont de validité que pour l'instrument

qui les énonce, donc, dans le cas présent, pour le Protocole seulement. Cela se révèle pertinent pour les lettres a et b; toutefois, en ce qui concerne les lettres c et d, cette restriction ne peut être appliquée, car elle mènerait nécessairement à une différenciation absurde des tâches des Puissances protectrices, selon que ces Puissances protectrices seraient des Etats neutres ou simplement des Etats « non Parties au conflit ».

Les Etats neutres auraient, en tant que Puissances protectrices, à remplir aussi bien les tâches de Puissance protectrice, telles qu'elles sont stipulées dans les Conventions, que celles consacrées dans le Protocole, alors que d'autres Etats qui ne sont pas Parties au conflit ne devraient se fonder exclusivement que sur le Protocole en tant que Puissances protectrices. Car, selon les Conventions, la fonction de Puissance protectrice n'est manifestement réservée qu'aux Etats neutres (cf. art. commun 8/9, par. 1, deuxième phrase: « ... Les Puissances protectrices pourront... désigner des délégués... parmi les ressortissants d'*autres* Puissances neutres ») [18]. Cependant, une telle interprétation ne correspondrait certainement pas aux intentions des auteurs du Protocole. Car dès son origine, le Protocole, par sa conception, ne pouvait avoir une existence autonome, indépendante des quatre Conventions de Genève. C'est ce qui ressort clairement déjà de l'art. premier, par. 3: « Le présent Protocole, qui complète les Conventions de Genève... ». Il existe également, indépendamment de cette connexité formelle, une étroite interdépendance matérielle entre le Protocole et les Conventions de Genève. Nombre de dispositions du Protocole s'appuient explicitement ou implicitement sur les dispositions des Conventions de Genève. Il en est de même de l'art. 2, al. c. Sans les dispositions pertinentes des Conventions, cette règle d'interprétation resterait, tout comme l'art. 5, un corps tronqué. Voilà pourquoi la définition de Puissance protectrice selon l'art. 2, al. c, ne saurait être interprétée autrement que comme déterminante tant pour le Protocole que pour les quatre Conventions. Il en résulte, naturellement, que le cercle — à l'origine restreint — des candidats à la mission de Puissance protectrice s'est dorénavant élargi. Ce cercle ne comprend plus uniquement les Etats neutres, mais précisément aussi d'autres « Etats qui ne sont pas Parties au conflit ». En tout état de cause, c'était une erreur rédactionnelle absurde que de faire figurer la définition de l'al. c à cet endroit.

Le second problème ne peut être qu'effleuré ici. Il se réfère aux charges en personnel et en finances que comporte la fonction de Puissance pro-

[18] Les Conventions ne contenaient pas de définition de la Puissance protectrice, car il était alors considéré comme de toute évidence que seuls des Etats neutres étaient en position d'exercer les fonctions de Puissance protectrice. C'est pourquoi, on n'avait pas estimé nécessaire d'expliciter cela dans une définition.

tectrice. Il est curieux de constater qu'il n'existe, ni dans les Conventions, ni dans le Protocole, de norme pouvant apporter une réponse à la question de savoir qui doit assumer les charges financières de l'activité de la Puissance protectrice. Dans la pratique inter-Etats, en ce qui concerne le mandat tel qu'il est stipulé par les art. 45 et 46 de la Convention de Vienne, le principe qui prévaut est que la Puissance protectrice possède, à l'égard de son mandat, un droit au remboursement des frais encourus. A vrai dire, il devrait en être de même du mandat de Puissance protectrice selon le droit de Genève. Mais la solution du problème se révèle, en l'occurrence, plus complexe, ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'un mandat d'un genre particulier, notamment d'un mandat confié par la communauté des Etats contractants, au service du bien public et des principes d'humanité. En tout cas, il serait souhaitable que cette question soit approfondie, et si possible, éclaircie.

4. PERSONNES PROTÉGÉES PLACÉES SOUS L'AUTORITÉ D'ÉTATS NEUTRES

Les victimes de conflits armés et autres personnes protégées peuvent se trouver en territoire neutre pour de multiples raisons, et ce faisant, tomber sous l'autorité d'un Etat neutre. Les cas les plus importants étaient déjà réglementés par l'art. 14 de la Ve Convention de La Haye. Il s'agissait d'une part de faire passer des blessés et des malades des armées belligérantes à travers un territoire neutre, et d'autre part, de blessés et de malades d'une Partie belligérante se trouvant amenés en territoire neutre par la Partie adverse. Aux termes de l'art. 15, la Convention de Genève de 1906 était également valable pour les malades et les blessés hébergés en territoire neutre.

Les dispositions de la Ve Convention de La Haye ont été complétées par les Conventions de Genève [19] et étendues à d'autres catégories de victimes de la guerre (les naufragés, et également les enfants, les femmes enceintes, les mères avec leurs nourrissons et leurs enfants en bas âge, de même que les internés blessés et malades) ainsi qu'au personnel sanitaire et religieux attaché aux forces armées. Les art. 19 et 31 du Protocole se rattachent à ces dispositions.

Toutes ces dispositions ont pour but de garantir que le traitement accordé aux personnes protégées par les Etats neutres soit identique à celui que les Parties au conflit devraient leur réserver.

Nous examinerons ci-dessous en particulier les art. 19 et 31.

[19] Art. 4 et 37 de la Ire Convention; art. 5 et 40 de la IIe Convention; art. 132 de la IVe Convention.

1. Personnes protégées sur le territoire d'Etats neutres *(art. 19)*

L'art. 19 complète l'art. 4 de la Ire Convention et l'art. 5 de la IIe Convention, en élargissant le cercle des personnes protégées à d'autres catégories de personnes. Alors que, jusqu'à maintenant, selon les Conventions, seuls les blessés, les malades, les naufragés ainsi que les membres du personnel sanitaire et religieux *des armées* bénéficiaient de cette protection, toutes les personnes définies par le Titre II du Protocole tombent désormais dans le champ d'application de l'art. 19. S'y ajoutent donc les blessés, les malades et les naufragés *civils*, ainsi que les femmes en couches, les nouveau-nés et autres personnes qui ont besoin d'une assistance médicale ou de soins médicaux immédiats, tels que, par exemple, les infirmes et les femmes enceintes (art. 8, al. a et b du Protocole), le personnel *civil* sanitaire et religieux (art. 8, al. c et d) et d'autres membres d'unités sanitaires militaires ou civiles (art. 8, al. e). Il importe peu que ces personnes soient nouvellement accueillies par les Etats neutres ou qu'elles ne soient internées qu'après s'être déjà trouvées sur sol neutre. En outre, doivent être protégées les personnes décédées, recueillies par un Etat neutre.

La protection obéit aux « dispositions pertinentes du présent Protocole ». A la Conférence, les avis étaient divergents concernant cette formulation. Le projet du CICR, en s'appuyant sur le texte des Conventions, utilisait la formule « appliqueront par analogie les dispositions du présent Protocole » [20]. En revanche, les délégations d'Australie, du Canada, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni proposèrent la formulation suivante dans un projet d'amendement [21]: « ... respecteront, dans la mesure où elles s'appliquent, les dispositions du présent titre... ». Dans l'explication que le délégué néo-zélandais présenta au sujet de la proposition, on reprochait à l'expression « par analogie » de ne pas tenir compte pleinement de la situation des Etats neutres [22]. L'objection selon laquelle certaines dispositions du Protocole ne pourraient pas même être appliquées par ces Etats « par analogie » était pertinente, et l'on en tint compte dans la rédaction finale, encore que — comme nous l'avons vu — elle figure en d'autres termes que le projet d'amendement fait à l'origine. Par contre, on ne tint aucun compte de la propo-

[20] *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions, Commentaires*, p. 29.

[21] CDDH/II/242.

[22] *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève (1974-1977)*, Berne 1978, vol. XI, p. 266-267.

sition selon laquelle il fallait se référer uniquement aux dispositions du Titre II au lieu des « dispositions pertinentes » du Protocole. Il est regrettable que, pour des raisons formelles de procédure [23], il ait fallu renoncer à cette modification du texte, qui aurait pu éclaircir cette question [24].

2. Aéronefs sanitaires et souveraineté territoriale neutre *(art. 31)*

Les dispositions des Conventions de Genève relatives aux transports sanitaires aériens étaient, pour diverses raisons qui ne seront pas abordées ici, insuffisantes et en partie dépassées [25]. Dans la pratique, ces dispositions ne se sont pas révélées probantes. Le transport de blessés et de malades par avion, et de plus en plus souvent par hélicoptère également, a acquis, au cours des dernières décennies, une importance toujours croissante. Eu égard à la rapidité de l'évolution technique, la situation juridique existante constituait un obstacle. C'est pourquoi, le CICR et, le suivant de près, la Conférence diplomatique ont porté une attention particulière, lors de l'élaboration du projet de Protocole, au domaine du transport sanitaire aérien. Le résultat apparaît aux art. 24-31. Par voie de conséquence, l'ensemble des questions de l'utilisation de l'espace aérien neutre par des aéronefs sanitaires a dû être inclus dans le nouveau règlement, afin que l'unité du droit en matière de transports sanitaires aériens se trouve assurée [26].

Deux importantes innovations méritent d'être relevées. D'une part, les dispositions y relatives seront désormais valables pour le transport sanitaire *civil* également. A cet égard, heureusement, l'un des objectifs les plus importants visé par la révision, soit l'amélioration de la protec-

---

[23] *Op. cit.* p. 268.

[24] *Op. cit.* p. 267.

[25] Voir: *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions, Commentaires*, p. 35; E. Evrard, *Le nouveau statut protecteur des transports sanitaires par voie aérienne en temps de conflit armé*, dans la Revue Générale de Droit International Public, tome LXXXII, 1970, p. 211-234; voir aussi: J. S. Pictet, *Commentaire*, p. 317-320.

[26] L'art. 32 du projet correspond à l'art. 31 du Protocole *(Etats neutres ou autres Etats non Parties au conflit)*. On a présenté toute une série de propositions tendant à modifier le projet: CDDH/45, CDDH/II/82, CDDH/II/247, CDDH/II/82/rev.1 et CDDH/II/290. Les deux dernières propositions étaient les plus étendues. Entre elles, il n'y avait que des différences de détail (CDDH/II/82/rev.1 proposée par la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la France, la Norvège, la Hollande et la Grande-Bretagne; CDDH/II/290 proposée par l'Autriche, la Finlande, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie). Voir à ce sujet l'exposé du délégué autrichien Bastl, dans les *Actes*, p. 573.

tion de la population et des personnes civiles, fut pleinement atteint. D'autre part, les nouvelles dispositions seront dorénavant applicables aux aéronefs sanitaires temporaires, ce qui permettra un accroissement substantiel des capacités de transport utilisables et facilitera de manière déterminante l'engagement de moyens de transport aériens pour le sauvetage et l'évacuation rapide de blessés et de malades vers des hôpitaux éloignés.

Outre ces deux rectifications importantes apportées à la législation en vigueur jusqu'à ce jour, le droit applicable a subi d'autres modifications dans l'art. 31 du Protocole. Si l'on compare l'art. 31 à l'art. 37 de la Ire Convention et à l'art. 40 de la IIe Convention, on s'aperçoit que le concept qui, jusqu'ici, servait de base au règlement sur l'utilisation de l'espace aérien neutre et de l'atterrissage en territoire neutre, a été remplacé par un concept nouveau. Tandis que, jusqu'à présent, prévalait le principe selon lequel les aéronefs sanitaires pouvaient survoler un territoire neutre et y atterrir même sans accord préalable, désormais tant le survol que l'atterrissage en territoire d'un Etat neutre sont interdits en principe (art. 31, par. 1, première phrase), sauf si un accord préalable a été conclu entre la Partie au conflit considérée et l'Etat neutre. La différence est considérable sur le plan juridique, bien que sur le plan pratique, elle ne joue peut-être qu'un rôle minime. Il s'agit tout simplement de la légitimité de l'utilisation de l'espace aérien neutre. Elle existait *ex lege* selon l'art. 37 de la Ire Convention et l'art. 40 de la IIe Convention. La réserve qui figure au par. 2 et l'accord sur l'altitude, les heures de vol et l'itinéraire (premier alinéa, 2e phrase) parvenaient bien à modifier le principe du droit de survol, mais non à le supprimer [27].

Aux termes de l'art. 31 du Protocole, les survols et atterrissages (amerrissages) sont en principe interdits et par conséquent illégaux. Ils ne deviennent légitimes que s'ils ont été convenus au préalable. La protection légale de l'Etat neutre se trouve ainsi renforcée. L'accord sur l'altitude, l'horaire et l'itinéraire du vol, selon le premier alinéa, 2e phrase de l'art. 37/I et 40/II servait surtout à la sécurité de l'aéronef sanitaire lui-même, permettant à l'Etat neutre une identification plus aisée lorsque l'utilisation de l'espace aérien neutre était conforme à l'accord. On devait, bien entendu, en même temps satisfaire par accord aux besoins de sécurité de l'Etat neutre. Les avions qui ne tenaient pas compte de l'itinéraire convenu pouvaient être attaqués. Aux termes de l'art. 31 du Protocole, le besoin de sécurité de l'Etat neutre l'emporte, dans ce sens qu'il n'a plus besoin d'attendre pour écarter par la force une menace

[27] Voir J. S. Pictet, *Commentaire*, p. 328; E. Evrard, p. 230.

à sa sécurité, mais qu'il peut décliner déjà de manière préventive la conclusion d'un accord, bien que, en pratique, en raison de considérations humanitaires, il fera vraisemblablement rarement usage de ce droit.

N'est exclu de cette règle fondamentale que le survol consécutif à une erreur de navigation ou en cas de détresse qui mettrait en danger la sécurité du vol (par. 2). Peu importe, en pareil cas, que le survol ait lieu sans accord ou en violation de celui-ci. L'aéronef sanitaire doit tout mettre en œuvre pour notifier son vol et permettre son identification. Dès que l'Etat neutre a reconnu l'aéronef sanitaire en tant que tel, il est, de son côté, tenu, dans la limite de ce qui est raisonnable, de donner à l'aéronef sanitaire la possibilité d'atterrir avant de l'attaquer. Il s'agit ici, en fait, du même problème que celui qui se pose à l'art. 27, par. 2, du Protocole, lorsqu'il s'agit du survol de territoires placés sous le contrôle d'une Partie adverse [28]. L'attaque d'un tel avion représente l'extrême mesure de sécurité de l'Etat neutre, qui doit être évitée autant que faire se peut.

Après l'atterrissage (ou l'amerrissage), l'aéronef sanitaire peut faire l'objet d'une perquisition de la part des Autorités neutres qui doivent ménager, dans la mesure du possible, les blessés et les malades (par. 3). Si, en effet, il s'agit d'un aéronef sanitaire, l'autorisation de poursuivre son vol doit lui être accordée ainsi qu'à ses occupants — à l'exception des catégories de personnes dont il sera fait mention ci-après; s'il apparaît toutefois que l'avion s'est réclamé à tort de ce statut, il sera saisi, et ses occupants traités conformément au par.

Aussi bien le par. 3 que le par. 4 (de l'art. 31) se réfèrent, en ce qui concerne le sort ultérieur des occupants, aux « règles du droit international applicable dans les conflits armés ». Sont en l'espèce visés les art. 11 et 14, par. 2, de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre [29]. Aux termes de l'art. 11, la Puissance neutre « qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes » doit les interner dans des camps ou des forteresses « le plus loin possible du théâtre des opérations ». Selon l'art. 14, par. 2, les blessés et les malades appartenant à la Partie adverse, qui ont été amenés en territoire neutre par l'un des belligérants, devront être gardés par

[28] Voir dans les *Actes*, Berne, 1978, vol. XII, p. 34, l'intervention du délégué américain Solf.

[29] Voir à ce sujet les arguments du délégué autrichien Bastl dans: *Actes*, vol. XI, p. 576-577. Bastl ne mentionne pas expressément l'art. 11, mais, à mon avis, cet article doit être compris ici.

la Puissance neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de guerre. Par conséquent, l'Etat neutre est dans l'obligation d'évacuer, en cas de nécessité, les prisonniers de guerre blessés et malades de l'aéronef sanitaire et de les interner — à l'instar des membres des forces combattantes qui auraient été transportés à bord d'un avion se faisant à tort passer pour un aéronef sanitaire.

Par ailleurs, les Etats neutres devront traiter de la même manière toutes les Parties au conflit (al. 5).

5. PROTECTION DE L'ASSISTANCE HUMANITAIRE NEUTRE

Plusieurs dispositions du Protocole ont trait à l'assistance qu'offrent les Etats neutres ou leurs organisations de secours aux Parties au conflit. Il s'agit, en l'occurrence, la plupart du temps, de la cession d'articles déterminés, de moyens de transport ou d'un personnel spécialisé.

Le délégué britannique, à la Deuxième Commission de la Conférence gouvernementale, a soulevé, dans ce contexte, l'intéressante question de savoir si cette assistance était compatible avec le statut neutre [30]. Son collègue américain se prononça en faveur de la compatibilité [31]. Je pense qu'il faut se ranger à cet avis.

Aux termes de l'art. 27 de la Ire Convention, les sociétés nationales des Etats neutres étaient déjà autorisées à mettre à la disposition d'une Partie au conflit leur personnel sanitaire et ses unités sanitaires. Quoi qu'il en soit, il leur fallait, à l'époque déjà, l'accord de leur gouvernement. Le gouvernement neutre était même dans l'obligation de notifier son accord à la partie adverse. Le gouvernement neutre avait déjà endossé, à cette époque-là, sur le plan du droit international, la responsabilité d'une telle assistance humanitaire, en accordant l'agrément requis [32].

Au par. 3 de l'art. 27 de la Ire Convention, il est expressément dit que ce genre de collaboration à des fins humanitaires ne pourra en aucun cas être considéré comme une ingérence dans le conflit. On peut en inférer que l'assistance humanitaire accordée par une société nationale, avec l'agrément du gouvernement neutre, ne constitue pas un acte contraire à la neutralité. Mais si tel était le cas, il n'y aurait pas lieu non plus de qualifier l'assistance gouvernementale directe, accordée à des fins humanitaires, comme étant incompatible avec le statut neutre.

---

[30] Voir l'explication de Makin dans: *Actes*, vol. XI, p. 60.

[31] Le délégué Solf, *op. cit.*

[32] Voir J. S. Pictet, *Commentaire*, p. 256-258.

1. Unités sanitaires neutres et moyens de transport sanitaires *(art. 9, par. 2; 12, par. 2; 22, par. 2)*

L'art. 27 précité de la Ire Convention trouve son complément à l'art. 32. Celui-ci traite du personnel sanitaire et des unités sanitaires d'une société humanitaire nationale, conformes au sens de l'art. 27, qui sont tombés au pouvoir de la Partie adverse. Il y aura lieu de consentir à leur retour dans leur pays d'origine ou de leur permettre de rejoindre la Partie au conflit au service de laquelle ils étaient attachés. Dans l'intervalle, ils pourront poursuivre l'exercice de leur activité. Ils pourront prétendre à un logement et à une nourriture appropriés.

L'art. 9, par. 2 du Protocole est désormais le champ d'application des deux articles de la Ire Convention aux unités sanitaires *permanentes* et aux *moyens de transport sanitaires*, mis à la disposition d'une Partie au conflit soit par un *Etat neutre lui-même*, soit par une de ses sociétés de secours reconnues et autorisées. Ce passage du Protocole parle des « dispositions pertinentes des art. 27 et 32 de la Ire Convention », considérant que les deux articles ne peuvent être appliqués sans autre, mais seulement dans la mesure où ils peuvent judicieusement être conciliés avec l'état de fait décrit à l'art. 9, par. 2. Ainsi l'agrément du gouvernement neutre devient indubitablement sans objet lorsque l'assistance humanitaire est apportée par le gouvernement même. De même les dispositions de l'art. 32 sur les moyens de transport sanitaires ne sauraient guère être appliquées que par analogie. Toutefois, c'est une innovation que l'assistance humanitaire gouvernementale directe relève désormais de la protection du droit de Genève, et, en outre, que ces dispositions ne soient applicables qu'aux unités sanitaires permanentes et aux moyens de transport sanitaires. Conformément aux définitions, données sous al. e et g de l'art. 8, des notions « unités sanitaires » et « moyens de transport sanitaires », la teneur de l'art. 9, par. 2, permet de conclure que l'Etat neutre peut offrir des unités et des moyens de transport sanitaires non seulement civils mais également militaires. L'expression « moyens de transport sanitaires » s'entend, à titre égal, de tous moyens de transport sanitaires par terre, par eau et par air (art. 8, al. h, i et j). Ne font exception à cette règle que les navires-hôpitaux, qui sont régis par l'art. 25 de la IIe Convention.

L'ensemble des dispositions relatives à l'intervention d'unités sanitaires et de moyens de transport neutres en faveur d'une Partie au conflit distingue, en droit humanitaire, essentiellement trois aspects: 1) la cession à une Partie au conflit (art. 27 de la Ire Convention et conjointement l'art. 9, par. 2 du Protocole); 2) l'éventualité où ces unités sanitaires,

etc., seraient tombées au pouvoir de la Partie adverse (art. 32 de la Ire Convention, ainsi que l'art. 9, par. 2 du Protocole), et enfin 3) leur intervention sous le contrôle de la Partie au conflit à laquelle elles ont été cédées (art. 19, 21, 22 et 36 de la Ire Convention et art. 38 et 39 de la IIe Convention, conjointement art. 12, par. 2; 21; 23-30 du Protocole). Nous avons déjà débattu des deux premiers aspects. Il nous faut nous pencher brièvement sur le troisième.

Aux termes de l'art. 12 du Protocole, les unités sanitaires doivent, en tout temps, être respectées et protégées; elles ne doivent pas être l'objet d'attaques (par. 1). Cette protection s'applique, selon le par. 2, aux unités sanitaires civiles, pour autant que: a) elles soient attachées à l'une des Parties au conflit, ou b) qu'elles aient été reconnues et qu'elles aient reçu pouvoir de l'autorité compétente de l'une des Parties au conflit, ou c) qu'elles aient reçu mandat en vertu de l'art. 9, par. 2 du Protocole ou de l'art. 27 de la Ire Convention. Il ne ressort peut-être pas clairement, à première vue, comment il se fait que l'art. 12 par. 2, conjointement avec l'art. 9, par. 2, ne mentionne que les unités sanitaires *civiles*; cependant, comme nous l'avons constaté, l'art. 9, par. 2 ne fait pas de distinction entre unités sanitaires civiles et unités sanitaires militaires. Toutefois, l'objectif principal de l'art. 12 était, à l'origine, d'étendre la protection du droit de Genève aux unités sanitaires civiles [33], les unités sanitaires militaires étant de toute façon déjà protégées, aux termes de la Ire Convention (art. 19, 21 et 22). Cette protection s'étend également à d'éventuelles unités sanitaires militaires d'un Etat neutre au sens de l'art. 9, par. 2, du Protocole. Cependant, les unités sanitaires civiles neutres ne bénéficiaient pas de cette protection. Elles sont maintenant expressément comprises dans l'art. 12, par. 2, al. c.

Les moyens de transport sanitaires neutres — à l'exception des navires-hôpitaux — jouissent, sans considération du fait qu'ils soient militaires ou civils, de la protection énoncée dans les art. 21, 23-30 du Protocole, pris conjointement avec l'art. 36 de la Ire Convention et aux art. 38 et 39 de la IIe Convention.

Des dispositions particulières réglementaient déjà jusqu'à ce jour les navires-hôpitaux (chap. III de la IIe Convention). Les navires-hôpitaux, qu'ils soient mobilisés par les sociétés de secours nationales (Sociétés de la Croix-Rouge, etc.) ou par des personnes privées de pays neutres, bénéficient, aux termes de l'art. 25 de la IIe Convention, de la même protection que les navires-hôpitaux militaires. Ils ne peuvent être capturés

[33] Voir: *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions, Commentaires*, p. 22 et l'explication du représentant du CICR, J. S. Pictet, dans: *Actes*, vol. XI, p. 113.

s'ils se sont soumis, avec l'assentiment préalable de leur propre gouvernement et avec l'autorisation d'une Partie au conflit, au contrôle de ladite Partie et que leurs noms et leurs signes distinctifs aient été notifiés à toutes les Parties au conflit dix jours avant le début de leur intervention (art. 22). D'ailleurs, en ce qui concerne ces navires-hôpitaux, les art. 26, 29, 31, 32, 34 et 35 leur sont également applicables. Selon l'art. 22, par. 2, du Protocole, la protection qui revient de droit aux navires décrits à l'art. 25 de la IIe Convention s'étend désormais également aux navires-hôpitaux qui ont été mis à la disposition d'une Partie au conflit par un Etat neutre (al. a), dans les conditions stipulées par l'art. 25 précité. Il n'est, en l'occurrence, pas fait de distinction entre les navires-hôpitaux militaires et les navires-hôpitaux civils.

2. Protection civile neutre *(art. 64)*

Le droit de Genève a indubitablement connu un développement très significatif grâce à la réglementation concernant le statut juridique particulier aux organisations de protection civile lors de conflits armés. Un chapitre entier du Protocole est consacré à la protection civile (Chap. VI du Titre IV; art. 61-67). L'art. 64 traite de l'assistance en matière de protection civile accordée par les Etats neutres aux Parties au conflit. Du fait que maints Etats ne disposent pas de services de protection civile ou qu'ils sont seulement en train de les constituer, les Etats neutres pourraient rendre à ces pays un service humanitaire fort utile en mettant à leur disposition le personnel et le matériel de leur service de protection civile [34].

Comme pour les normes de droit relatives aux unités sanitaires neutres et aux moyens de transport sanitaires, on peut également distinguer, en l'occurrence, trois aspects traités dans les dispositions du Protocole: 1) la mise à disposition de personnel et de matériel des organismes civils de protection civile par les États neutres, 2) la protection de ces unités pendant qu'elles accomplissent leur mandat sous le contrôle d'une Partie au conflit, et 3) l'activité de ces unités de protection civile dans les territoires occupés.

En ce qui concerne la mise à disposition des unités de protection civile, la notion à la base de l'art. 64 est, comme nous le savons, la même que celle de l'art. 27 de la Ire Convention. Les points essentiels de cette réglementation sont les suivants: a) les unités civiles neutres de protection civile accomplissent leurs tâches sur le territoire d'une Partie au

[34] De même le représentant du CICR, Malinverni, dans: *Actes*, col. XII, p. 62.

conflit avec le consentement et sous l'autorité de cette Partie; b) notification de cette assistance neutre sera donnée à la Partie adverse dès que possible; et c) l'activité des unités de protection civile ne sera en aucune circonstance considérée comme une ingérence dans le conflit (art. 64, par. 1). Tous les projets de la Conférence concordaient également sur ces trois points [35].

Quant à la protection du personnel et du matériel mis à disposition par des organismes civils de protection civile de Puissances neutres, il n'est pas fait de distinction entre les unités neutres de protection civile et celles de la Partie au conflit sur le territoire de laquelle elles exercent leur activité. Les art. 62, 63, 65 et 66 s'appliquent également aux unités neutres.

Dans les territoires occupés, la Puissance occupante doit, en principe, permettre les activités des organismes civils de protection civile d'Etats neutres. Ce n'est que si la Puissance occupante est à même de garantir l'accomplissement des tâches de protection civile par ses propres moyens ou par ceux du territoire occupé qu'elle est habilitée à restreindre les activités des organismes ou de les exclure totalement (par. 3).

Contrairement à l'art. 32 de la Ire Convention, l'art. 64, par. 3, du Protocole ne se prononce pas sur le sujet du retour du personnel de la protection civile neutre dans son pays d'origine ou de son retour dans le territoire de la Partie au conflit non occupé par la Partie adverse au service de laquelle elle était attachée. Cela tient probablement au fait que ce personnel exerce son activité de protection civile dans l'intérêt et pour le bien de la population civile et doit, par conséquent, persévérer dans ses efforts auprès de la population, quand bien même le territoire en question tomberait aux mains de la Partie adverse. Toutefois, cette règle perdrait sa validité si la Puissance occupante retirait les tâches de protection civile aux organismes civils neutres de protection civile et les invitait à suspendre leurs activités. Si tel était le cas, à défaut de normes expressément applicables, l'art. 32 de la Ire Convention s'appliquerait par analogie.

L'art. 64, par. 2, a son origine dans le projet du CICR [36]. Alors que le projet du CICR part du point de vue que les organisations internationales accomplissent les mêmes tâches de protection civile que les organi-

[35] Voir les propositions CDDH/II/324, CDDH/II/405 et CDDH/II/426.

[36] L'art. 57, par. 2 du projet du CICR (devenu art. 64 dans le texte du Protocole adopté par la Conférence) se lisait: « Le personnel, le matériel et les moyens de transport d'organismes internationaux qui exerceraient des tâches de protection civile sur le territoire d'une Partie au conflit dans les conditions prévues à l'alinéa premier seront également protégés ».

sations nationales de protection civile [37], le point de départ pour l'art. 64, par. 2 est différent, dans la mesure où il s'agit ici de la « coordination internationale » des mesures de protection civile de provenance diverse par « les organisations internationales compétentes ». A vrai dire, cette manière de formuler n'exclut pas que les organisations internationales elles-mêmes assument également des activités de protection civile; elle considère cependant que la coordination internationale reste véritablement la tâche primordiale de telles organisations.

6. ABUS DES EMBLÈMES D'ÉTATS NEUTRES *(art. 37, par. 1, al. d; 39, par. 1)*

Les articles 37 et 39 du Protocole, qui ont pour objet l'interdiction de la perfidie et la protection des signes de nationalité, appartiennent à un groupe de normes (Titre III, Section I) qui complètent et précisent les dispositions de droit en vigueur concernant les méthodes et moyens de guerre.

Par rapport au Règlement de La Haye [38], l'art. 37 constitue un progrès important, car il présente, pour la première fois, une définition juridique de la notion de « perfidie » [39]. La définition est illustrée, sous les al. a-d, par des exemples concrets.

Dans cette perspective, l'al. d revêt un intérêt particulier. Cet exemple de perfidie décrit le cas qui consiste à feindre d'avoir un statut protégé, en utilisant des signes, emblèmes ou uniformes d'Etats neutres. Ce cas d'une méthode perfide de combat n'a été inséré dans cet article que lors de la Conférence diplomatique. La Conférence d'experts gouvernementaux s'était déjà prononcée précédemment en faveur d'une interdiction d'utilisation de drapeaux, d'insignes et d'uniformes militaires appartenant à des neutres [40]. L'interdiction fut, par la suite, introduite

---

[37] Voir la note 36; de même voir les propositions CDDH/II/324 et CDDH/II/426.

[38] Art. 23, al. b et f.

[39] Sur le problème de la perfidie, voir en particulier: D. Fleck, *Kriegslisten und Perfidieverbot*, dans: *Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte*, éd. D. Fleck, Hambourg 1973, p. 105-148; également: M. Bothe — K. Ipsen — K. J. Partsch, *Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht*, dans: ZaöRV, Bd. 38 (1978), p. 24-28; puis: O. Kimminich, *Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten*, München 1979, p. 247-249; enfin: F. Kalshoven, *The Law of Warfare*, Leiden 1973, p. 101-105.

[40] Voir: *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 24 mai - 12 juin 1971, Rapport sur les travaux de la Conférence*, Genève, août 1971, point 521 (p. 114) et *Conférence d'experts gouvernementaux, seconde session, Rapport*, vol. I, points 3.33-3.34 (p. 132).

également dans le Projet du Protocole du CICR (art. 37). Dans le commentaire concernant le projet, il est dit expressément que cet article est un exemple pour l'application des dispositions sur la perfidie (art. 35 du Projet) [41]. Cependant le CICR ne pouvait se déterminer à introduire l'état de fait de l'art. 37 dans l'énoncé démonstratif de l'art. 35. Ce pas n'a été franchi que par la Conférence diplomatique.

Selon l'art. 37, par. 1, 1re phrase, du Protocole, il est interdit de tuer, blesser ou capturer un adversaire en ayant recours à la perfidie. C'est pourquoi, le fait de feindre d'avoir un statut protégé en utilisant des signes, emblèmes ou uniformes d'Etats neutres ne constituerait — sur le plan juridique — un fait pertinent et condamnable que s'il avait pour but de tuer, de blesser ou de faire des prisonniers. Cette réglementation ne serait pas en soi satisfaisante et serait restée incomplète sans l'art. 39, par. 1, qui interdit l'usage, dans un conflit armé, de drapeaux ou de symboles militaires, insignes ou uniformes d'Etats neutres. Il s'agit là d'une interdiction formelle, qui n'est pas liée à un but et s'applique de manière absolue. La Conférence a donc, en dépit de l'art. 37, par 1, al. d, repris, dans la version finale du Protocole, l'essentiel de la norme d'interdiction contenue dans le Projet de Protocole du CICR et s'est assurée de la sorte que la lacune laissée par l'art. 37, par. 1, se trouve définitivement supprimée par l'art. 39, par. 1.

L'objet de protection des deux dispositions est, en premier lieu, la conduite loyale et honnête de la guerre. De plus, la confiance dans le statut neutre des Etats tiers non Parties au conflit se trouve être ainsi également protégée.

Dr Erich Kussbach

---

[41] Voir: *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions, Commentaires*, p. 45.