

par cette Conférence et dans son prolongement, le CICR, comme il l'a indiqué dans son rapport, compte entreprendre des consultations en vue de préciser et de définir les moyens d'une mise en œuvre plus efficace de l'obligation à laquelle ont souscrit les Etats non seulement de respecter, mais aussi de faire respecter le droit humanitaire, en toutes circonstances.

Le dialogue multilatéral sur le respect et le développement du droit humanitaire doit se poursuivre au-delà de cette Conférence. Le cadre et les méthodes doivent encore en être fixés. Etant donné l'engagement des Sociétés nationales, je souhaite pour ma part qu'il puisse continuer à se dérouler aussi dans le cadre autonome des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. D'autres formules intermédiaires peuvent utilement s'y ajouter.

Laissez-moi formuler le vœu que la Déclaration que vous adopterez au terme de vos travaux sache dépasser les trop simples déclarations d'intention qui, si souvent, restent lettre morte. Je souhaite que cette déclaration soit l'expression de votre solidarité active aux côtés des victimes sans discrimination et de votre volonté de répondre avec une détermination nouvelle à leurs appels de détresse, mais aussi de répondre à l'appel des institutions humanitaires impartiales qui demandent avec insistance qu'on assure mieux la sécurité de leurs délégués.

Il y a 129 ans, les Etats s'étaient réunis pour la première fois à l'initiative du fondateur de la Croix-Rouge et du Conseil fédéral suisse, pour adopter la première Convention de Genève. Aujourd'hui, dans cette même ville, cette Conférence doit se sentir l'héritière d'un devoir moral. Au nom des victimes innombrables des conflits, les Etats ne peuvent plus s'y soustraire. Ils doivent au contraire faire figurer ce devoir au centre de leurs préoccupations politiques permanentes et au cœur de leurs responsabilités.

Je vous remercie de m'avoir écouté et de me comprendre.

\* \* \*

## ***DÉROULEMENT DE LA CONFÉRENCE***

### ***Principes et règles***

*Le débat en séance plénière a donné l'occasion à 120 délégués, participants de plein droit et observateurs, de s'exprimer en se référant notamment au Rapport sur la protection des victimes de la*

guerre, préparé spécialement pour la Conférence par le CICR. Le texte complet de ce rapport figure ci-après aux pages 415-471.

Après avoir remercié le gouvernement suisse d'avoir convoqué cette conférence à un moment crucial où les droits fondamentaux de la personne humaine sont gravement et massivement violés et exprimé leur vive sympathie au CICR qui venait de déplorer la perte de trois collaborateurs dont deux déléguées tuées dans une lâche embuscade au Sierra Leone, les participants ont tenu, à la lumière de cette tragédie, à souligner l'urgence du défi que la communauté internationale doit relever.

Comme l'a dit un délégué: «La Conférence a une triple finalité: la prise de conscience de la souffrance des victimes, surtout les populations civiles innocentes des conflits armés internationaux et non internationaux; le rejet des abus, excès et violations répétés du droit international humanitaire; enfin la prise d'engagements fermes par les gouvernements et, en premier lieu, celui de respecter le droit existant et de le faire respecter».

Tous les orateurs ont condamné avec force les violations des droits fondamentaux de la personne humaine, les infractions graves au droit humanitaire, les assauts répétés, en tous lieux et en tout temps, contre la dignité humaine.

Le problème n'est pas tant de créer des normes nouvelles dans le droit humanitaire que de respecter les règles existantes: tous les orateurs ont réaffirmé la valeur du droit humanitaire existant, même si certaines règles devraient encore être précisées, voire développées. Tel est le cas, ont noté plusieurs intervenants, de la protection des victimes des conflits internes, de la protection de l'environnement en temps de conflit armé. Les ravages causés par l'utilisation sans discrimination et sous des formes de plus en plus pernicieuses des mines antipersonnel ont ému plusieurs orateurs qui se sont prononcés en faveur de la restriction, voire de l'interdiction des armes excessivement cruelles; ils espèrent que la conférence de révision de la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques pourra combler ce qu'ils considèrent comme de véritables lacunes du droit. Sur ce point, plusieurs délégués ont encouragé le CICR à organiser des réunions d'experts afin d'assurer une préparation approfondie d'une telle Conférence.

Plusieurs délégués ont condamné le recours fréquent aux bombardements et à l'utilisation croissante d'armes aveugles dans les conflits internes dont les populations civiles sont les principales victimes; ils ont souligné à cet effet la faiblesse des règles applicables à la conduite des hostilités en temps de conflit armé non international et

*souhaité que les dispositions des Conventions de Genève et du Protocole additionnel I ainsi que de la Convention de 1980 puissent être étendues à ce type de conflit. En effet, il n'est pas acceptable que les Etats s'autorisent à recourir, en cas de conflit interne, à des méthodes et des moyens de combat qui sont proscrits en cas de guerre entre Etats. Enfin, des délégués, relevant les « zones d'ombre » subsistant entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, ont souligné l'importance qu'ils attachaient à la concertation entre les instances chargées de mettre en œuvre ces deux systèmes de droit et apporté leur soutien aux travaux en cours visant à préciser les normes humanitaires minimales qui doivent être observées dans les situations de troubles et tensions internes.*

### **Moyens d'action**

*Les intervenants se sont prononcés très largement sur la mise en place d'une véritable stratégie de prévention, laquelle comprend les mesures suivantes :*

- sur le plan national, et dès le temps de paix, mettre en œuvre une législation propre à assurer le respect du droit et à en réprimer les violations;*
- recommander aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'adhérer aux traités de droit international humanitaire et de reconnaître la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits instituée par l'article 90 du Protocole additionnel I de 1977;*
- développer l'enseignement et la diffusion du droit humanitaire, considérés comme deux mesures impératives. Tous les intervenants ont insisté sur l'importance de cette action, commentant, exemples à l'appui, les recommandations contenues sur ce sujet dans le rapport du CICR. Il convient en effet que l'instruction du droit humanitaire aux forces armées soit intégrée à l'ensemble de l'instruction militaire et s'adresse à tous les niveaux de la hiérarchie militaire. Au vu des situations conflictuelles les plus diverses, un tel enseignement doit être étendu aux forces paramilitaires et de police. De nombreux orateurs ont de même souligné la nécessité d'inculquer les règles fondamentales du droit humanitaire à la population civile, aux jeunes en particulier, et de sensibiliser les médias à cet effet.*

## ***Les problèmes de l'action humanitaire***

*Comment faire la part des choses entre «le politique» et «l'humanitaire»? Il n'est pas douteux que ces deux concepts ont été au cœur des interventions de nombreux participants dès qu'il s'est agi de débattre de la nature de l'action humanitaire en temps de conflit armé, des obstacles rencontrés par leurs agents dans l'exercice de leur mission, des violations du droit qui non seulement annihilent l'effort d'assistance, mais aussi constituent des menaces à la paix.*

*Quelle solution adopter face à tant de problèmes? Certains, à la suite du Secrétaire général des Nations Unies, sont partisans de la mise en œuvre d'une diplomatie humanitaire multilatérale pour résoudre les problèmes auxquels la communauté internationale est confrontée dans les conflits modernes. On lira, à ce sujet, un résumé de l'allocution de M. Boutros Boutros-Ghali dans le texte encadré à la page 396.*

*D'autres ont délibérément marqué leur volonté de réaffirmer avec force la nature propre et l'indépendance de l'action humanitaire, laquelle ne peut en aucun cas se substituer à la négociation politique. M<sup>me</sup> Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, s'est fait l'écho de ce principe fondamental dans un message que la **Revue** résume à la page 397.*

*A la lumière des conflits en cours, des délégués ont estimé nécessaire de définir la nature de l'action humanitaire, de la distinguer clairement des interventions entreprises pour le maintien de la paix. «Le maximum doit être accompli, s'est exclamé un délégué, pour s'assurer que ni la violence ni les obstacles d'ordre politique et bureaucratique puissent empêcher les secours d'atteindre ceux qui ont un besoin impérieux de l'assistance internationale. Il est du devoir des Etats de réaffirmer leur engagement à pleinement coopérer afin que les opérations de secours soient entreprises en toute sécurité, rapidement et efficacement».*

*Ce qui est en cause, comme l'ont relevé plusieurs délégués, est la volonté des Etats, la nécessité d'une meilleure coordination entre les agences concernées, d'une répartition adéquate des tâches selon les mandats respectifs de ces agences, d'une véritable concertation sur les priorités à établir en matière d'intervention humanitaire, notamment dans les pays qui ne disposent plus de structures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations.*

## ALLOCUTION DE M. BOUTROS BOUTROS-GHALI

### Secrétaire général des Nations Unies

(Extraits)

Le Secrétaire général des Nations Unies a estimé que, dans le monde de violence et d'incertitude que nous vivons, la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre montre que «c'est toujours dans ces moments troubles de l'histoire que la conscience internationale se révolte et que, s'élevant au-dessus des conflits et des haines, elle crie sa foi dans la personne humaine».

A ses yeux, le droit humanitaire, «droit d'avant-garde» [...] «qui a affirmé, avant même l'essor des droits de l'homme proprement dit, l'importance de la personne humaine» doit faire l'objet d'une réflexion quant au renforcement de son efficacité et aux améliorations à lui apporter. Cette réflexion engage les Etats qui doivent être les véritables garants du droit humanitaire, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales, car «il est indispensable et urgent, face à ces conflits que notre conscience réproouve et que le droit condamne, de trouver sans cesse de nouvelles voies pour mieux protéger les populations civiles».

Dans cette perspective, l'Organisation des Nations Unies a entrepris une triple action: normative, diplomatique et juridictionnelle. «L'action normative des Nations Unies est d'abord celle d'un appui, d'un soutien et d'une amplification de l'action menée par les Etats en application des grands textes internationaux, et notamment des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977». Et la plupart des grands organes de l'ONU, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, la Cour internationale de Justice contribuent, dans leur sphère propre, à l'affermissement du droit humanitaire.

En outre, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont développé l'ébauche de ce qui constitue une véritable diplomatie humanitaire, tout d'abord à travers l'assistance humanitaire que les Nations Unies ont mise en œuvre depuis 1988, dans les opérations de maintien de la paix que l'ONU a accomplies et qui, depuis 1991, «incluent dans leur mission une dimension d'assistance humanitaire, en même temps que de restauration de la démocratie».

Enfin l'action des Nations Unies a pris une dimension juridictionnelle si l'on se réfère notamment à l'établissement du Tribunal international pour juger les personnes présumées coupables de violations des droits de l'homme dans l'ex-Yougoslavie.

En conclusion, M. Boutros-Ghali a déclaré qu'il fallait travailler dans l'urgence et dans la durée. «L'urgence, c'est la protection des personnes civiles au moment des conflits armés... Mais il nous faut aussi agir dans la durée, c'est-à-dire protéger la paix et prévenir les éventuels conflits».

**DÉCLARATION DE M<sup>me</sup> SADAKO OGATA**  
**Haut Commissaire des Nations Unies**  
**pour les réfugiés**

*(Extraits)*

Déplorant que le seuil de ce qui est tolérable dans les guerres modernes a été dépassé, notamment en ce qui concerne le traitement des populations civiles, M<sup>me</sup> Ogata a estimé qu'avant d'essayer d'élaborer plus avant le droit humanitaire, on devait exiger le respect scrupuleux des principes et des instruments existants, notamment les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels.

A ses yeux, le mal, «c'est la politisation de l'humanitaire. D'une part, l'action humanitaire ne doit pas contribuer à retarder ou, de fait, à remplacer la négociation politique. D'autre part, elle ne doit pas servir à la poursuite d'objectifs politiques ou militaires. Cependant les institutions humanitaires sont de plus en plus en proie aux manipulations et au chantage, et l'aide qu'elles fournissent est utilisée par les parties au conflit pour la réalisation de leurs objectifs non humanitaires. Il est essentiel que la nature indépendante, apolitique et impartiale de l'action humanitaire soit réaffirmée avec force, sauvegardée, perçue comme telle et respectée par tous».

L'orateur a rappelé en outre que «c'est aux Etats qu'il appartient, au premier chef et collectivement, de remédier à cette situation totalement inacceptable. Leur non-engagement ou leur éloignement d'un conflit ne diminue en rien cette responsabilité qui est la leur [...]. Aucun belligérant ne doit être autorisé à se conduire au mépris des impératifs d'humanité et de ses responsabilités nationales et internationales».

Enfin M<sup>me</sup> Ogata, en sa qualité de Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a souligné l'importance du droit de chercher et de trouver asile que certains Etats sont tentés actuellement de restreindre, ainsi que la nécessité de protéger les réfugiés et d'autres victimes de la guerre.

*Enfin plusieurs délégués appartenant à des pays en développement ont contesté le bien-fondé d'un droit d'ingérence humanitaire qui non seulement fait bon marché du principe de la souveraineté nationale, mais se révèle source de confusion et d'injustice quand certains pays en bénéficient et d'autres pas. «Il ne peut y avoir un droit humanitaire des riches et un droit humanitaire des pauvres!» s'est exclamé un participant.*

*Dans leurs interventions, les délégués ont particulièrement rendu hommage au CICR pour son œuvre de protection et d'assistance, soulignant notamment l'importance de son rôle d'intermédiaire neutre en temps de conflits armés.*

*Le débat a aussi montré que la sécurité du personnel du CICR et des agences humanitaires en général était l'objet de graves préoccupations partagées par de nombreux délégués. Comme l'a dit un participant: «Jusqu'où le recours à une protection militaire peut-il garantir que l'action humanitaire est accomplie en toute impartialité? Une telle mesure ne risque-t-elle pas d'hypothéquer la neutralité du CICR? Dans quelle mesure le CICR doit-il rester à l'écart du processus décisionnel qui détermine le déploiement des forces de maintien de la paix des Nations Unies?»*

*Autant de questions qui méritent d'être élucidées et qui imposent une réflexion approfondie sur la stratégie commune à mettre en œuvre par les agences humanitaires et les Etats impliqués en ce qui concerne notamment le problème de l'encadrement militaire de l'action humanitaire. Mais ce qui importe est le respect de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge, condition nécessaire à la protection des agents humanitaires. Il est du devoir des Etats, comme l'ont rappelé maints délégués, de mieux faire connaître la signification profonde de l'emblème. Pour ce faire, un effort particulier doit être entrepris auprès des médias pour expliquer le sens de l'action humanitaire en temps de conflit armé.*

## **Répression des infractions au DIH**

*Le problème de la répression des infractions graves au droit humanitaire a tenu une large place dans toutes les allocutions des délégués. S'il appartient aux Etats, selon les Conventions de Genève, de faire cesser les infractions aux traités de droit humanitaire et de réprimer les infractions graves, il est devenu nécessaire de développer d'autres mesures pour faire face aux violations massives que la communauté internationale déplore dans les conflits actuels.*

*De nombreux orateurs ont rappelé l'importance de la Commission internationale d'établissement des faits instituée par l'article 90 du Protocole I, qui, sans être un organe juridictionnel, est une instance permanente et indépendante représentant un moyen utile de promouvoir le respect du droit humanitaire. Or la Commission est trop peu connue, trop peu sollicitée alors qu'elle a été créée pour aider les Etats à mieux faire appliquer le droit. Des délégués ont aussi fait appel aux Etats qui ne l'ont pas encore fait pour qu'ils reconnaissent la compétence de cette Commission.*

*La répression des infractions graves au droit humanitaire a retenu toute l'attention des délégués qui en ont fait, avec la diffusion, le thème le plus commenté de l'ordre du jour. La plupart des orateurs ont rappelé avec vigueur que les auteurs de crimes de guerre devraient être poursuivis et ont approuvé la création, par le Conseil de sécurité, d'un tribunal pour juger les personnes accusées de violations graves du droit humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Ils ont aussi appelé de tous leurs vœux la mise en œuvre d'une juridiction pénale internationale permanente et ont souhaité à ce sujet que les travaux de la Commission du droit international des Nations Unies puissent aboutir à l'élaboration d'un Code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.*

*A noter qu'un délégué a suggéré la création d'un mécanisme selon lequel les Etats devraient remettre des rapports périodiques sur la manière dont ils se sont acquittés de leurs obligations conventionnelles dans le domaine humanitaire. L'examen de ces rapports pourrait être confié à un organe international créé à cette fin, à l'image de la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme, mais dans le domaine militaire et humanitaire.*

### **Assurer le suivi des délibérations**

*En conclusion, les délégués ont estimé qu'il était nécessaire de renforcer la mise en œuvre du droit international humanitaire et qu'il importait aux Etats de rechercher et d'adopter les moyens pratiques de promouvoir le plein respect de ce droit et l'application de ses règles. En d'autres termes, les délégués ont souligné l'importance d'assurer le suivi des délibérations de cette Conférence. A ce propos les délégués ont accueilli avec bienveillance l'initiative du gouvernement suisse visant à convoquer un groupe d'experts intergouvernementaux dont le but serait de rechercher les moyens d'assurer la mise en œuvre des conclusions de la Conférence et de préparer un rapport à l'intention*



*des Etats et de la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

*Il n'est pas douteux à ce sujet que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge aura un rôle capital à jouer dans le suivi de la Déclaration de la Conférence. C'est ce qu'a souligné en substance le président de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, M. Mario Villarroel Lander, dans son allocution. Partageant les préoccupations de ceux qui considèrent que respecter le droit international humanitaire est la meilleure voie pour mettre un terme à l'escalade de la violence, source d'atroces souffrances et soulignant que l'objet de la présente Conférence est d'adresser à la communauté internationale un message selon lequel la dignité humaine est le principe suprême et absolu du droit, le président a rappelé que «les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont le principal rôle a toujours été d'aider les pouvoirs publics dans leurs tâches humanitaires, se vouent à la diffusion du droit international humanitaire, comme des principes et idéaux du Mouvement, en vue d'inculquer le respect de la dignité humaine comme fondement essentiel du droit. Dans un authentique esprit de solidarité, la Fédération, en collaboration avec les Sociétés nationales, assiste les nécessiteux et, grâce à sa neutralité et à son impartialité, toutes les victimes; elle encourage une paix durable qui consiste non seulement en l'absence de guerre, mais aussi en la coopération entre toutes les nations;» (...). «La Fédération et ses Sociétés membres font tout leur possible pour satisfaire aux règles élevées de conduite en vue de secourir par tous les moyens possibles les victimes de catastrophes. Mais nous pourrions améliorer nos prestations si, conformément au paragraphe 3 de l'article 81 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit accordaient aux organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et à la Fédération internationale les facilités requises pour apporter une assistance humanitaire aux victimes».*

*Il a, en conclusion, souhaité, au nom des Sociétés membres de la Fédération, que la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge continue de réunir les Etats et les composantes du Mouvement car elle «a fourni une tribune universellement agréée et de grand prestige pour analyser les problèmes relatifs à l'application du droit international humanitaire».*

\* \* \*