

**RÉAFFIRMATION ET DÉVELOPPEMENT
DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE APPLICABLE
DANS LES CONFLITS ARMÉS**

CONFÉRENCE D'EXPERTS GOUVERNEMENTAUX

On sait que la Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés s'est tenue à Genève du 24 mai au 12 juin 1971¹. A cette occasion, le CICR avait préparé une importante documentation, composée de huit fascicules intitulés :

I. Introduction — II. Mesures visant à renforcer l'application du droit en vigueur — III. Protection de la population civile contre les dangers des hostilités — IV. Règles relatives au comportement des combattants — V. Protection des victimes des conflits armés non internationaux — VI. Règles applicables dans la guérilla — VII. Protection des blessés et malades — VIII. Annexes.

Le CICR publie aujourd'hui un volume sur les travaux de la Conférence². Nous reproduisons, à titre d'exemple, quelques extraits du compte rendu des travaux des Commissions I et II, nous réservant de revenir, ultérieurement, sur ceux des Commissions III et IV. Nous commençons par l'Introduction qui rappelle l'importance et définit l'esprit de cette réunion, ainsi que par la majeure partie du commentaire relatif au « Débat général ».

* * *

¹ Voir *Revue internationale*, juin et juillet 1971.

² *Rapport sur les travaux de la Conférence*, CICR, Genève, 1971, 131 pages.

INTRODUCTION

La XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Istanbul en septembre 1969, avait adopté à l'unanimité une résolution, N^o XIII, intitulée « Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés ». Dans cette résolution, la Conférence demandait au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) de poursuivre activement ses efforts en vue d'élaborer, le plus rapidement possible, des propositions concrètes de règles qui viendraient compléter le droit international humanitaire en vigueur et d'inviter des experts gouvernementaux à se réunir avec lui afin d'être consultés sur ces propositions.

Se fondant sur cette résolution, et afin d'être en mesure de présenter, à un stade ultérieur, des propositions plus élaborées à tous les gouvernements, le CICR a décidé de réunir à Genève la « Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés », qui s'est tenue du 24 mai au 12 juin 1971.

Toujours selon la résolution précitée, qui prévoyait la réunion d'experts gouvernementaux représentant les principaux systèmes juridiques et sociaux du monde, et tenant compte de l'intérêt actif que nombre de gouvernements ont porté jusqu'ici aux efforts de la Croix-Rouge dans ce domaine, le CICR a invité une quarantaine de gouvernements à envoyer des experts à cette conférence. Un petit nombre d'entre eux ayant renoncé à participer aux travaux, l'invitation fut étendue à quelques autres gouvernements qui avaient manifesté un intérêt spécial pour cette réunion. Ainsi, finalement ce sont près de 200 experts appartenant à 41 nations qui se trouvèrent à Genève.

Dans son invitation, datée du 22 octobre 1970, le CICR avait indiqué la liste provisoire des matières qui seraient soumises à la Conférence.

Au cours des premiers mois de l'année 1971, le CICR envoya aux gouvernements invités la documentation qu'il avait établie sur la base notamment d'avis recueillis auprès d'une cinquantaine d'experts appartenant aux principales régions du monde et consultés à titre privé. Comprenant huit fascicules, dont on trouve la liste plus haut, et qui totalisaient plus de 800 pages, dans chacune des trois langues de travail de la Conférence (français, anglais et espagnol), cette documentation contenait en particulier des propositions concrètes de règles, plus ou moins élaborées, accompagnées d'un commentaire étendu sur les problèmes à traiter et sur les avis des personnalités consultées à ce sujet. Le CICR y ajouta d'autres documents, notamment le rapport sur les

travaux de la Conférence d'experts de la Croix-Rouge qu'il réunit à La Haye du 1^{er} au 6 mars 1971, avec le concours actif de la Croix-Rouge néerlandaise, pour donner aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge l'occasion de se prononcer sur les principaux problèmes soumis aux experts gouvernementaux.

Le CICR fit également tenir aux gouvernements invités les deux rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé, ainsi que les comptes rendus des débats pertinents de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui, dans sa résolution 2677 (XXV), avait demandé au Secrétaire général de transmettre ces documents au CICR, aux fins d'examen par la Conférence d'experts gouvernementaux.

En même temps qu'il faisait parvenir cette documentation aux gouvernements invités, le CICR proposa, le 19 mars 1971, la création, au sein de la Conférence, de trois commissions qui siègeraient simultanément et un ordre du jour provisoire prévoyant une répartition des matières à étudier entre ces commissions.

Au début de ses travaux, la Conférence adopta le règlement intérieur proposé par le CICR. Ce règlement prévoyait notamment que les experts s'exprimeraient à titre personnel, qu'ils n'engageraient pas le gouvernement qui les a désignés et que la Conférence ne saurait prendre de décision ou de résolution. Conformément à ce même règlement, la Conférence constitua son bureau et le bureau de chaque commission.

Après avoir consacré deux jours à un débat général, la Conférence se scinda en quatre commissions — ayant jugé nécessaire d'en constituer une quatrième —, dont trois siégèrent simultanément et entre lesquelles furent réparties les matières à traiter. Les deux derniers jours furent consacrés à l'adoption des rapports des commissions, ainsi qu'à un débat général, au cours duquel la Conférence examina notamment la suite à donner à ses travaux.

Outre les documents déjà annoncés, le présent compte rendu est constitué, au principal, par les rapports des quatre commissions, tels qu'ils ont été amendés et approuvés par la Conférence. Le CICR y a ajouté une relation analytique, établie par ses soins, des séances plénières initiales et finales.

Le Comité international de la Croix-Rouge se félicite que les gouvernements aient répondu si favorablement à son appel, en déléguant à Genève des experts nombreux et des plus qualifiés. Il tient à leur en exprimer ici sa profonde gratitude.

Après trois semaines de débats, qui se déroulèrent toujours harmonieusement et dans le meilleur esprit de collaboration, les experts expri-

mèrent, d'une façon quasi unanime, le vœu qu'une seconde session de la Conférence, dans une composition élargie, se réunisse dans un proche avenir. En effet, si, de façon générale, on a obtenu d'importants résultats, les travaux sont loin d'avoir atteint, dans tous les domaines, le même degré de maturité. Dans certains cas, des projets de dispositions conventionnelles, entièrement rédigés, ont vu le jour. Mais, en revanche, d'autres chapitres n'ont même pas été abordés.

Aussi le Comité international de la Croix-Rouge a-t-il été prié de rédiger de nouveaux projets, aussi complets et concrets que possible. C'est à quoi il va s'attacher, de façon à en saisir les gouvernements en temps utile, en vue de la seconde session qu'il se prépare, d'ores et déjà, à organiser.

DÉBAT GÉNÉRAL LORS DES SÉANCES PLÉNIÈRES INITIALES

a) But de la Conférence

11. Les experts, dans leur ensemble, ont estimé qu'il fallait se garder d'ouvrir la révision des Conventions de Genève de 1949, ce qui les affaiblirait, mais bien les réaffirmer, car elles demeurent la base de tout développement futur. Il faut donc établir des textes complémentaires dans les domaines où les Conventions de Genève de 1949 se sont révélées insuffisantes face aux nouvelles exigences de l'humanité. Le représentant du secrétaire général des Nations Unies a recommandé de mieux tenir compte de la réalité des conflits armés actuels, de la nature de ces conflits, des méthodes de combat utilisées et de la lutte que mènent les mouvements de résistance. Quant à la méthode à suivre, il a préconisé, sans toucher aux Conventions de Genève de 1949, de les compléter, de les préciser et de remplir les vides qui peuvent apparaître à la lumière des luttes armées contemporaines.

12. De l'avis de plusieurs experts, qui ont rappelé l'importance du maintien et de l'affermissement de la paix internationale, conformément aux principes et aux buts des Nations Unies, le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés doit être conçu dans une telle perspective. On a mis l'accent, à ce propos, sur l'article 2, chiffre 4, de la Charte des Nations Unies, qui interdit le recours à la force. Un expert a souligné qu'il était paradoxal et attristant, compte tenu de cette disposition de la Charte, de devoir se pencher sur l'étude du droit des conflits armés; faisant l'historique des efforts entrepris sur le plan international depuis 1907, il a constaté que les instruments juri-

diques établis jusqu'ici n'ont pas éliminé les conflits armés, mais se sont limités à en restreindre les maux. Il a ajouté que cette limitation garde tout son sens, mais que changer la société mondiale demeure le but fondamental. D'autres experts ont fait valoir que les préoccupations humanitaires devaient tendre à supprimer les armes et la guerre. Un expert, relevant que la paix est la meilleure garantie pour la protection des droits de l'homme, a mis l'accent sur la nécessité, pour les Etats, de conclure des accords régionaux ou bilatéraux dans ce domaine.

13. Les experts, en grand nombre, ont insisté sur le fait que les travaux de la présente Conférence devaient faire preuve du réalisme nécessaire. On a souligné qu'il convenait de préparer des textes que les gouvernements pourront accepter et, par conséquent, de formuler des règles réalistes et applicables. Un expert, mettant l'accent sur le caractère raisonnable que devrait revêtir le développement envisagé, a estimé que le CICR devrait étudier quelles règles ont été le mieux respectées, ou le moins bien, et pourquoi. On a insisté sur l'harmonisation indispensable à créer entre les « nécessités militaires » et les « exigences de l'humanité », de même que sur l'équilibre nécessaire entre l'idéal et les réalités.

14. Plusieurs experts ont insisté sur le fait que les règles à établir devraient être extrêmement claires et aussi simples que possible.

15. Certains experts ont déclaré que les travaux en cours ne devaient pas perdre de vue le principe de la souveraineté des Etats et celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, conformément à l'article 2, chiffre 7, de la Charte des Nations Unies. On a estimé qu'il conviendrait que les conclusions adoptées par la Conférence tiennent compte de ces principes et que c'est dans le cadre du droit international, tel qu'il découle de la Charte, que les développements envisagés devraient être conçus. Un expert a rappelé que le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat vient d'être réaffirmé par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa vingt-cinquième session.

b) Relations et collaboration entre le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge

16. Plusieurs experts se sont félicités de la collaboration étroite et positive qui s'est établie entre l'ONU et le CICR au sujet des différents problèmes actuellement soumis à la Conférence. Ils ont souhaité que cette coopération efficace se poursuive. Un expert a déclaré que l'activité de ces deux organisations se complétait dans ce domaine. Un autre expert,

pour qui la coopération entre l'ONU et le CICR est fondamentale, a estimé que certains aspects devaient être réglés par les Nations Unies, et d'autres en dehors d'elles.

17. On a rappelé la résolution 2677 (XXV) sur « Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé », prise par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa vingt-cinquième session, qui souligne « l'importance d'une collaboration étroite et suivie entre l'Organisation des Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge ». On a souhaité que des conclusions positives de la présente Conférence soient soumises à l'Assemblée générale, lors de sa vingt-sixième session.

18. Plusieurs experts ont loué les rapports du secrétaire général des Nations Unies sur « Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé » (A/7720, du 20 novembre 1969 et A/8052, du 18 septembre 1970), ainsi que la documentation présentée par le CICR à la présente Conférence (Fascicules I à VIII).

19. Le représentant du secrétaire général des Nations Unies a déclaré que sa présence constituait une marque renouvelée de l'intérêt que le secrétaire général porte aux travaux du CICR dans le domaine du droit humanitaire et de son désir de collaboration fructueuse dans la réalisation des nombreux objectifs que la Croix-Rouge a en commun avec les Nations Unies. Il a attiré l'attention de la Conférence sur la résolution 2677 (XXV) adoptée par l'Assemblée générale en décembre 1970; cette résolution a prié le secrétaire général de transmettre au CICR, aux fins d'examen par la Conférence d'experts gouvernementaux, ses deux rapports sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé (A/7720, A/8052), ainsi qu'un certain nombre d'autres documents, et l'a chargé de faire rapport à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale sur les travaux de cette Conférence. L'Assemblée générale avait été informée, lors de sa vingt-cinquième session, de l'intention du CICR de réunir une Conférence d'experts gouvernementaux et du souhait du CICR que les Nations Unies, avant de poursuivre leur propre travail, attendent de connaître les résultats de cette Conférence. L'Assemblée générale s'était ralliée à ce point de vue et avait exprimé l'espoir que cette Conférence formule des recommandations concrètes aux fins d'examen par les gouvernements. Le représentant du secrétaire général a souhaité que les résultats des présents travaux soient aussi concrets que possible et il a rappelé que la résolution 2677 (XXV) contient la décision d'un nouvel examen de l'ensemble de ces questions par l'Assemblée générale à sa vingt-sixième session. Ayant indiqué que l'inté-

rêt actif des Nations Unies pour ces problèmes date de la Conférence internationale des droits de l'homme, tenue à Téhéran en 1968, et ayant évoqué la résolution XXIII adoptée par cette conférence, le représentant du secrétaire général a fait l'historique des activités de l'ONU dans ce domaine depuis lors. Il a mentionné, en particulier, les travaux entrepris et les résolutions adoptées par l'Assemblée générale à ses vingt-troisième, vingt-quatrième et vingt-cinquième sessions. Il a parlé de façon détaillée des cinq résolutions adoptées dans ce cadre par l'Assemblée générale à sa vingt-cinquième session [Résolutions 2673 (XXV) à 2677 (XXV)]. Il a estimé que, dans leur ensemble, ces différentes questions revêtent un caractère d'urgence et que le rythme qu'il faudrait adopter devrait être plus rapide. Il faudrait alimenter l'Assemblée générale en lui donnant des occasions de se prononcer sur des mesures concrètes qu'il conviendrait de prendre.

c) Rôle de la Croix-Rouge

20. Tous les experts qui se sont exprimés ont félicité le CICR pour l'initiative qu'il a prise de convoquer la présente Conférence et l'ont remercié de la documentation considérable qu'il a préparée et qui constitue une base sérieuse de discussion. Plusieurs experts ont fait part de leur détermination de coopérer avec le CICR dans ce domaine. On a également souhaité que le CICR reçoive certaines directives pour la suite des travaux.

**PROBLÈMES SPÉCIFIQUES ÉVOQUÉS
DANS LE DÉBAT GÉNÉRAL ¹**

21. Certains experts ont estimé que, lors de l'examen des différentes questions, il conviendrait de ne plus maintenir la distinction entre conflits armés internationaux et conflits armés non internationaux, telle qu'elle découle des articles communs 2 et 3 des Conventions de Genève de 1949. Ils ont considéré que cette distinction n'est plus valable aujourd'hui, car la plupart des conflits ont changé de caractère. Ils ont évoqué dans ce contexte la résolution 2675 (XXV) sur les « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en

¹ Les experts ont présenté, au cours des séances plénières, des observations et des suggestions qu'ils ont reprises ensuite de façon plus détaillée dans le cadre des Commissions. Il n'est donc tenu compte ici que des remarques préliminaires, d'ordre général, se rapportant à chacune des matières.

période de conflits armés », adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa vingt-cinquième session, qui contient des dispositions applicables à l'ensemble des conflits armés. Un expert a déclaré que l'ancienne distinction n'est pas praticable, pas réaliste, car le concept du conflit armé non international s'est entièrement modifié en raison de l'aide extérieure apportée à l'une des Parties au conflit, et il a estimé que les mêmes exigences posées par les Conventions de Genève pour les conflits armés internationaux devraient être imposées aux conflits armés non internationaux. Le représentant du secrétaire général des Nations Unies a attiré l'attention de la Conférence sur le fait que les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme étaient applicables aussi bien en temps de paix qu'en temps de conflit armé et que certaines des dispositions des Pactes internationaux des droits de l'homme ne pouvaient pas faire l'objet de dérogations même en temps de guerre.

22. D'autres experts, en revanche, se sont prononcés en faveur de la distinction entre conflits armés internationaux et conflits armés non internationaux.

23. De l'avis de certains experts, il conviendrait d'établir une définition de l'agression et une distinction entre la victime de l'agression et l'agresseur. Cette définition et cette distinction revêtaient à leurs yeux de l'importance pour l'élaboration des développements envisagés. Un expert, en revanche, a mis l'accent sur la nécessaire égalité d'application des règles du droit international humanitaire à toutes les Parties à un conflit armé.

24. S'agissant du Fascicule II, relatif aux « Mesures visant à renforcer l'application du droit en vigueur », plusieurs experts ont déclaré qu'ils attachaient une importance primordiale à l'examen de cette question en commission. Certains ont affirmé que l'observation stricte des règles existantes était une nécessité première et fondamentale. On a considéré qu'il était vital d'assurer des moyens de surveillance de l'application des règles et espéré que des mesures effectives de contrôle seraient prises. On a relevé que des améliorations du droit n'ont d'effet que si l'on peut aboutir à une mise en œuvre des règles et que cette mise en œuvre dépend en particulier de la diffusion des principes et de l'existence d'un contrôle international impartial. Un expert a dit qu'il conviendrait d'ajouter aux problèmes présentés dans le Fascicule II la question des réserves aux Conventions humanitaires; à son avis, il faudrait limiter, sinon exclure, la possibilité de faire des réserves à ces Conventions. En ce

qui concerne la question du contrôle de l'observation régulière du droit — examinée ensuite avec attention par la Commission IV — différentes remarques préliminaires ont été présentées. On a dit qu'il fallait espérer un développement progressif du droit international humanitaire, mais que l'on risquerait de ne pas aboutir au résultat escompté si l'on ne parvenait pas à adopter des mesures efficaces de contrôle. On a estimé que l'ONU et le CICR pourraient exercer des activités complémentaires dans ce domaine. Un expert a cependant remarqué que les Nations Unies étaient un organe politique et que, de ce fait, leur impartialité pouvait être mise en doute. Certains ont recommandé d'examiner le renforcement du rôle du CICR et aussi les activités que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge pourraient être appelées à exercer dans ce cadre. D'autres ont déclaré qu'il ne fallait pas pousser la création de nouvelles organisations internationales chargées de l'application, mais plutôt renforcer les institutions existantes et, en particulier, le CICR. Un expert a fait part de ses doutes sur la création d'un organisme permanent d'enquête (*Fact finding body*), estimant qu'un tel organisme devrait être constitué *ad hoc*. Le représentant du secrétaire général des Nations Unies a souligné à ce sujet l'importance d'une présence internationale sur les lieux du conflit et a déclaré que le Fascicule II n'exprimait pas tout à fait correctement ni les responsabilités des Nations Unies et de ses organes en vertu de la Charte, ni les positions de l'ONU sur ce point. Ayant relevé qu'il est désirable de séparer l'humanitaire du politique, il a déclaré que l'affirmation de certains que les entreprises des Nations Unies sont toujours politiques n'est pas exacte. Les Nations Unies peuvent, en effet, adopter des formes d'organisation qui sont dégagées de toute politique, comme le prouvent l'UNICEF, le HCR, l'URNWA, le Programme alimentaire mondial, etc. Il a estimé qu'il était parfaitement possible de créer dans le cadre de l'ONU une institution purement humanitaire autonome. Reconnaissant que le CICR a une vocation universelle, il a estimé qu'il conviendrait de préciser jusqu'où le CICR peut aller, désire aller et est en mesure d'aller, avant de conclure si les institutions internationales existantes sont adéquates ou ne le sont pas.

25. Des observations préliminaires ont été présentées sur le Fascicule III (« Protection de la population civile contre les dangers des hostilités ») et sur les questions à débattre par la Commission III. Voici les principaux avis recueillis : l'importance de cette matière et les développements nécessaires rendent souhaitable l'élaboration d'un protocole additionnel ; un renforcement de la protection des victimes éventuelles

et, en particulier, de la population civile est essentiel en raison du développement des armes; il faut établir une défense aussi large que possible de la population civile, voire assurer à celle-ci une immunité totale; il conviendrait de protéger la population civile dans son ensemble et de ne pas établir de règles spéciales, ni de distinctions pour les femmes et les enfants, car cela compliquerait la réglementation dans un domaine où la simplicité s'impose; quelle que soit la nature du conflit, les droits de la population civile à la protection devraient être les mêmes; la protection de la population civile ne concerne pas seulement la vie, mais également les moyens d'existence: il ne faudrait donc pas omettre la protection des biens devant assurer la survie, et la famine devrait être considérée comme un moyen interdit; en raison du danger de bombardements s'étendant sur une région entière et tuant toute une population et vu l'insuffisance des règles dans ce domaine, la guerre aérienne devrait être réglementée; la protection de la population civile dans des territoires occupés pourrait être développée. S'agissant de la protection des journalistes en mission périlleuse ¹, on a observé que l'opinion publique s'était maintenant clairement manifestée en sa faveur.

26. Plusieurs experts, jugeant important l'examen des questions du Fascicule IV (« Règles relatives au comportement des combattants »), ont considéré que des développements étaient nécessaires dans ce domaine et ont exprimé divers avis à ce sujet: les règles du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye de 1907, considérées maintenant comme normes du droit coutumier, devraient être formulées en des termes mieux adaptés à notre époque; la reconsidération du statut des combattants est nécessaire, afin d'y introduire le statut des guérilleros, et ceux qui n'ont pas le statut de combattants devraient bénéficier d'un minimum de règles; la confusion qui règne actuellement entre les forces armées régulières et les forces armées irrégulières constitue l'un des problèmes fondamentaux à examiner dans ce cadre; l'inégalité de l'armement à disposition des combattants peut modifier leur comportement, et la définition du combattant varie suivant les guerres et les moyens employés; il conviendrait de définir nettement la notion de combattants; la distinction entre combattants et non-combattants est actuellement en danger et il importe d'insister sur le fait que les malades, les femmes enceintes et les enfants forment un noyau de non-combattants pour

¹ Question à débattre par la Commission III, sur la base des documents soumis par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (cf. Règlement intérieur de la Conférence art. 2 *litt.* d).

lesquels les Conventions de Genève de 1949 demeurent encore pleinement valables; on ne devrait pas accorder le statut de prisonnier de guerre à des combattants usant de moyens illicites.

27. Plusieurs experts ont souligné l'importance que revêtent à l'heure actuelle les questions examinées dans le Fascicule V (« Protection des victimes des conflits armés non internationaux »). Voici les principaux avis recueillis: les conflits armés non internationaux ou semi-internationaux sont survenus en grand nombre depuis la conclusion des Conventions de Genève de 1949 et un développement du droit apparaît nécessaire, car ces Conventions n'ont pas toujours couvert les nouvelles situations; alors que les règles traditionnelles concernant les conflits armés internationaux ont été élaborées d'une façon détaillée, la réglementation relative aux conflits armés non internationaux, qui se sont multipliés, s'est avérée nettement insuffisante et le but à atteindre est de rendre le plus grand nombre de règles applicables à ces conflits, étant donné que les victimes ont besoin de protection quelle que soit la nature du conflit; conformément à la résolution XVII de la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 devrait être précisé ou complété; il conviendrait d'établir un protocole additionnel à l'article 3 commun; la question de l'internationalisation des conflits armés non internationaux devrait être examinée; il faut établir une définition claire de ces conflits; il importe d'étudier le problème tant du point de vue de la protection que de la conduite des hostilités; il faudrait faire accepter l'intervention du CICR à titre d'intermédiaire neutre dans ce type de conflits. Par ailleurs, des experts ont mis l'accent avec fermeté à ce sujet sur le respect de la souveraineté nationale et sur le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat. Certains ont déclaré que les situations de troubles intérieurs et de tensions internes ne devaient pas être traitées dans le cadre de la présente Conférence: l'un d'eux a été de l'avis que ces situations ne pourraient pas faire l'objet d'une réglementation internationale et un autre qu'elles dépassaient la compétence de la Conférence; en revanche, un expert a estimé que l'article 3 comportait un minimum de règles applicables à ces situations.

*

PROTOCOLE

concernant la protection des blessés et des malades,
additionnel à la IV^e Convention de Genève du 12 août 1949
relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ¹

Préambule

Les Parties, tout en réaffirmant solennellement les règles de la IV^e Convention de Genève du 12 août 1949, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, sont convenues des dispositions additionnelles suivantes.

Article premier

Application du Protocole

Les dispositions du présent Protocole s'appliquent dans tous les cas prévus par l'article 2 de la IV^e Convention précitée et, à l'exception des articles 8 et 10, alinéas 3 et 4 du présent Protocole, à l'ensemble des populations des pays en conflit.

Art. 2

Terminologie

Dans le présent Protocole, l'expression :

- a) « personne protégée » s'applique à toutes les personnes protégées par les quatre Conventions de Genève;
- b) « établissements et formations sanitaires » s'applique aux hôpitaux et autres établissements sanitaires fixes, à leurs dépôts de matériel sanitaire et de produits pharmaceutiques, aux formations sanitaires mobiles, aux centres de transfusion sanguine et autres installations de caractère médical;
- c) « transports sanitaires » s'applique aux transports de blessés, malades, infirmes, femmes en couches, de personnel et de matériel sanitaire effectués à l'aide d'ambulances, ou de tout autre moyen de transport à l'exclusion des transports aériens;
- d) « personnel sanitaire » s'applique au personnel régulièrement et uniquement affecté au fonctionnement ou à l'administration des établissements

¹ Nous publions ici ce Protocole tel qu'il a été approuvé par la Commission d'experts.

et formations sanitaires, y compris celui qui est chargé de la recherche, de l'enlèvement, du transport et du traitement des blessés et des malades, des infirmes et des femmes en couches;

e) « signe distinctif » s'applique au signe distinctif de la croix rouge sur fond blanc (croissant rouge, lion-et-soleil rouge).

Art. 3

Protection et soins

Tous les blessés et malades, non-combattants ou combattants mis hors de combat, ainsi que les infirmes et les femmes enceintes ou en couches, feront l'objet d'une protection et d'un respect particuliers.

Ces personnes seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité et recevront, dans les délais les plus brefs, les soins qu'exige leur état, sans aucune distinction de caractère défavorable ni discrimination fondée sur la race, la couleur, la caste, la nationalité, la religion, l'opinion politique, le sexe, la naissance, la fortune ou tout autre critère analogue.

Art. 4

Respect de la personne

Est interdit tout acte ou omission injustifiée, portant atteinte à la santé ou à l'intégrité corporelle ou mentale de toute personne protégée.

En conséquence, il est interdit de soumettre des personnes protégées à des expériences et traitements, y compris des greffes ou prélèvements d'organes, non justifiés par des fins thérapeutiques. Cette interdiction vaut même si les personnes protégées y consentent.

Art. 5

Etablissements et formations sanitaires civils

Les établissements et formations sanitaires civils ne pourront en aucune circonstance être l'objet d'attaques, mais seront en tout temps respectés et protégés par les Parties au conflit.

Les Parties à un conflit devront délivrer à ces établissements et formations sanitaires un document servant à leur identification conformément au présent Protocole.

Avec l'autorisation de l'Etat, les établissements et formations sanitaires seront signalés au moyen du signe distinctif.

En vue d'écarter l'éventualité de toute action agressive, les Parties au conflit prendront, autant que les exigences militaires le permettront, les mesures nécessaires pour faire connaître l'emplacement des établissements et formations sanitaires et pour les signaler au moyen de l'emblème distinctif précité d'une manière les rendant clairement visibles aux forces adverses.

Les autorités compétentes veilleront à ce que les établissements et les formations sanitaires mentionnés ci-dessus soient, dans la mesure du possible, situés de telle façon que des attaques éventuelles contre des objectifs militaires ne puissent mettre ces établissements et formations sanitaires en danger.

Art. 6

Cessation de la protection des établissements et formations sanitaires civils

La protection due aux établissements et formations sanitaires civils ne pourra cesser que s'il en est fait usage pour commettre, en dehors de leurs devoirs humanitaires, des actes nuisibles à l'ennemi. Toutefois, la protection ne cessera qu'après une sommation fixant, dans tous les cas opportuns, un délai raisonnable et demeuré sans effet.

Ne sera pas considéré comme acte nuisible le fait que des militaires blessés ou malades sont traités dans ces établissements et formations sanitaires, ou qu'il s'y trouve des armes portatives et des munitions retirées à ces militaires et n'ayant pas encore été versées au service compétent.

Art. 7

Transports sanitaires civils

Les ambulances et autres véhicules utilisés pour des transports sanitaires par des établissements et formations sanitaires civils seront respectés et protégés en tout temps. Ils devront être porteurs d'un document de l'autorité compétente attestant leur caractère sanitaire.

Les autres moyens de transport, utilisés isolément ou en convoi par voie terrestre ou voie d'eau, et affectés temporairement à des transports sanitaires, seront respectés et protégés pendant l'exercice de l'action de transport.

Avec le consentement de l'autorité compétente, tous les véhicules et moyens de transport visés ci-dessus seront signalés au moyen du signe distinctif. Toutefois, les moyens de transport visés à l'alinéa 2 ci-dessus ne sont autorisés à arborer le signe distinctif que pendant l'exercice de leur mission humanitaire.

Les dispositions de l'article 6 sont également applicables aux transports sanitaires.

Art. 8

Réquisition

Le droit de la puissance occupante de réquisitionner des établissements et formations sanitaires, leurs biens mobiliers et immobiliers, ainsi que les prestations de leur personnel sanitaire ne s'exercera que temporairement et en cas de nécessité urgente, une fois assuré le traitement des personnes protégées et sous réserve d'avoir pris au préalable les mesures nécessaires pour

soigner les blessés et malades, et offrir à la population les conditions requises d'hospitalisation.

Le matériel et les dépôts des établissements et formations sanitaires ne pourront être réquisitionnés tant qu'ils seront nécessaires à la population civile.

Art. 9

Personnel sanitaire civil

Le personnel sanitaire civil dûment reconnu ou autorisé par l'Etat et régulièrement et uniquement affecté au fonctionnement ou à l'administration des établissements et formations sanitaires, le personnel chargé de la recherche, de l'enlèvement et du traitement des blessés et malades, des infirmes et des femmes enceintes ou en couches, ainsi que le personnel dûment autorisé des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et affecté au traitement médical des personnes protégées, sera respecté et protégé.

Le personnel sanitaire précité se fera reconnaître au moyen d'une carte d'identité attestant la qualité du titulaire, munie de sa photographie et portant le timbre sec de l'autorité responsable, et également, pendant qu'il est en service, par un brassard timbré et porté au bras gauche. Ce brassard sera distribué par l'Etat et muni du signe distinctif.

Dans la mesure du possible, toute assistance lui sera donnée pour lui permettre d'accomplir au mieux sa mission humanitaire. En particulier, il pourra se rendre dans les lieux où sa présence sera requise, sous réserve des mesures de contrôle ou de sécurité que les Parties au conflit jugeraient devoir prendre.

S'il tombe au pouvoir de l'adversaire, il recevra les facilités nécessaires à l'exercice de ses fonctions. En aucune circonstance il ne sera contraint ou requis d'accomplir des travaux étrangers à sa mission.

La direction de chaque établissement et formation sanitaire tiendra en tout temps à la disposition des autorités compétentes, nationales ou occupantes, la liste à jour de son personnel.

Art. 10

Protection de la tâche médicale

En aucune circonstance, l'exercice d'une activité de caractère médical, conforme aux règles professionnelles, ne sera considéré comme un délit, quel que soit le bénéficiaire de cette activité.

En aucune circonstance, le personnel sanitaire ne pourra être contraint par une autorité à violer une disposition des Conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre, du 12 août 1949, ou du présent Protocole.

Aucun membre du personnel sanitaire ne pourra être contraint à accomplir des actes ou à effectuer des travaux contraires aux règles professionnelles.

Aucun membre du personnel sanitaire ne pourra être contraint de dénoncer à l'autorité occupante les blessés et malades soignés par lui. Sont réservées les prescriptions sanitaires impératives concernant l'annonce des maladies transmissibles.

Art. 11

Rôle de la population

Les autorités compétentes civiles et militaires autoriseront les habitants et les sociétés de secours, même dans les régions envahies ou occupées, à recueillir et à soigner spontanément les blessés et malades, militaires ou civils, à quelque nationalité qu'ils appartiennent.

La population civile doit respecter ces blessés et malades, notamment n'exercer contre eux aucun acte de violence.

Nul ne devra jamais être inquiété ou condamné pour le fait d'avoir donné des soins à des blessés et malades, militaires ou civils.

Art. 12

Usage du signe distinctif

Les Parties prendront toutes mesures pour contrôler l'usage du signe distinctif, prévenir et réprimer tout abus.

*

COMMISSION II

LA DÉFINITION DU CONFLIT ARMÉ NON INTERNATIONAL

129. Un représentant du CICR a présenté le sujet; il a souligné que l'article 3 *de lege lata* ne comporte pas de définition du conflit armé non international. Cette situation laisse une large liberté d'appréciation aux gouvernements quant à la nature des événements qui se produisent sur leur territoire; ils ne sauraient cependant interpréter abusivement cette disposition: il y a conflit armé non international en cas d'hostilités mettant aux prises des forces armées à l'intérieur d'un Etat. Or, dans plusieurs cas de conflit armé non international, l'une ou l'autre Partie au conflit a contesté qu'il s'agissait d'un conflit au sens de l'article 3.

130. Pour améliorer cette situation, en limitant dans une mesure acceptable la liberté d'appréciation des Etats concernés, le représentant du CICR a estimé qu'il convenait de préciser la notion de conflit armé non international en établissant une liste non exhaustive et purement exemplative (« notamment ») de situations concrètes dans lesquelles l'existence d'un conflit armé non international ne peut être mis en doute par le gouvernement en cause (voir proposition du CICR, Fascicule V, page 45).

131. Répondant à une question qui lui était posée, il a tenu à préciser, au cours des débats, que les lettres *a*) et *b*) du paragraphe 1 de la page 45 *ne sont pas cumulatifs mais alternatifs*.

132. L'auteur du document CE/Plén. 2 bis a ensuite commenté l'article 1 de son avant-projet de Protocole à l'article 3. L'auteur a présenté son propre projet comme une tentative en vue de réglementer des événements se déroulant à l'intérieur d'un Etat sans, d'une part, s'ingérer dans ses affaires internes, et en énonçant, d'autre part, des règles conçues aux fins d'atténuer les souffrances. La façon de procéder, a-t-il souligné, a été de ne pas partir d'une définition trop restrictive mais de parler, d'une part, de forces militaires gouvernementales et, d'autre part, de forces militaires régulières ou irrégulières ne tombant pas sous le coup de l'article 2 commun à toutes les Conventions. Une telle définition ne peut pas non plus, de l'avis de son auteur, englober les situations de troubles internes, lesquelles ne peuvent être considérées comme des conflits armés non internationaux, encore que, le cas échéant, les dispositions envisagées pourraient s'y appliquer.

133. L'auteur des documents CE/Com. II/1-3 a ensuite, à son tour, développé son projet. La philosophie en est de ne pas *opérer de distinction entre conflit international et conflit non international* — l'article 3 fournissant un minimum de normes applicables dans tous les conflits armés quelle que soit leur qualification — et de ne produire qu'un document unique, sous la forme d'un protocole additionnel aux Conventions III et IV de Genève, instrument dont les dispositions seraient donc applicables à *tout* conflit armé et où les règles relatives à la protection de la population civile, pourraient être conçues en dehors des critères de nationalité et d'occupation. Néanmoins, le document CE/Com. II/3 évoque les guerres de libération nationale pour demander que leur soient appliquées les Conventions de Genève en conformité avec l'article 2 de celles-ci, point de vue approuvé par d'autres experts.

134. A titre préliminaire, deux experts ont cependant fait remarquer qu'il ne serait pas opportuniste, à leur avis, d'établir un seul et unique Proto-

cole pour les deux types de conflits. L'un des experts a mis en évidence que le droit international relatif aux conflits armés consacre la distinction entre les deux catégories de conflits et que, cette distinction reposant sur des critères objectifs, il serait difficile de la modifier; qu'au demeurant, toute tentative en vue d'effacer celle-ci modifierait, si elle était acceptée, toute la structure du droit international; que, par conséquent, on ne pouvait concevoir un système s'appliquant simultanément et complètement aux deux situations envisagées. L'autre expert a estimé qu'il serait dangereux de n'avoir qu'un seul protocole applicable à toutes les catégories de conflits, du fait qu'il faut tenir compte des situations différentes et par conséquent, de besoins différents selon les cas; aussi en a-t-il conclu qu'il ne craignait pas l'élaboration de deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Un expert a également estimé que le résultat pourrait être de réduire la protection au plus petit commun dénominateur.

135. La discussion en commission s'est donc concentrée sur les deux points suivants:

- La nécessité d'une définition du conflit armé non international.
- Son contenu, son étendue et la terminologie utilisée dans les avant-projets en cause.

1. La nécessité d'une définition

136. Un expert s'est montré nettement défavorable à cette tentative, considérant que d'une définition juste vont découler des droits et des obligations et qu'il importe qu'elle puisse être et soit appliquée.

137. Un autre expert a précisé qu'il serait difficile de parvenir à un consensus sur les critères qui devraient figurer dans la définition, celle-ci pouvant exclure de nombreuses situations et en outre créer des cas marginaux, qui ouvriraient la porte à des discussions juridiques sans fin en aboutissant à un résultat opposé à celui que l'on a recherché, à savoir l'extension du champ d'application du droit humanitaire. Par contre, a-t-il souligné, l'article 3 dans sa formulation actuelle peut, moyennant de la bonne volonté de part et d'autre, s'appliquer dans un grand nombre de circonstances.

138. Un expert a, dans le même ordre d'idées, tenu à rappeler les difficultés auxquelles s'était heurtée la Conférence diplomatique de 1949, difficultés, à son avis, toujours présentes, ce qui n'a pas empêché les négociateurs de 1949 de garantir aux victimes des conflits armés non internationaux un minimum de protection fondamentale; si l'on veut

donc faire respecter dans ces situations de conflit un ensemble de règles plus complexes, le problème, aux yeux de cet expert, se présente sous un jour entièrement différent; plus on voudra faire intervenir des règles, plus il faudra être attentif à ce que la définition recouvre sans laisser de doute les situations adéquates.

139. Aux arguments soulevés par ce dernier expert à propos des négociations des Conventions de 1949, le représentant du secrétaire général des Nations Unies, ainsi que plusieurs experts tinrent à faire remarquer que plus de vingt ans s'étaient écoulés depuis cette date et que les idées avaient considérablement évolué. Le représentant du secrétaire général des Nations Unies a également souligné que de nombreuses normes ont été notamment établies pour préciser la conception « d'humanité » et des droits de l'homme, dont certaines ont été rendues spécifiquement applicables aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix. De plus en plus, a fait remarquer un expert, le droit international devient partie du droit national; un protocole additionnel pourrait rendre les dispositions convenues obligatoires en droit interne « pour la partie rebelle à venir », le droit interne lui-même aménageant le respect des instruments internationaux. Enfin, tandis que quelques experts ont exprimé des craintes qu'une définition n'empiète sur la compétence souveraine des Etats, un expert a tenu à préciser qu'une bonne définition, assortie de situations caractéristiques, permettrait d'éviter que l'on évoquât à leur propos l'article 2, paragraphe 7 de la Charte, quand la conscience internationale rend de plus en plus évidente la nécessité d'une protection.

140. Un expert a également tenu à souligner que, outre qu'elle permet d'échapper à l'incertitude, une définition peut avoir une réelle importance aux yeux de l'opinion publique de certains pays.

141. *Les experts ont dans leur majorité estimé nécessaire de parvenir à une définition du conflit armé non international.*

(à suivre)